

Juridiska institutionen
Handelshögskolan
vid Göteborgs universitet

Juristprogrammet
Tillämpade studier
20 poäng, vt 2002

”Ett tillgängligare Sverige”
- en redogörelse för rättslig reglering
angående fysisk tillgänglighet för rörelsehindrade personer

Ulrika Rooke

Handledare:
Ann-Charlotte Landelius

<u>Förkortningar</u>	4
<u>1 Inledning</u>	6
<u>1.1 Bakgrund</u>	6
<u>1.2 Övergripande syfte och avgränsningar</u>	6
<u>1.3 Metodfrågor och material</u>	8
<u>1.4 Uppsatsens disposition</u>	9
<u>2 Funktionshinder - begrepp och definitioner</u>	9
<u>2.1 Social- kontra medicinsk definition</u>	9
<u>2.1.1 ICF</u>	11
<u>2.1.2 Nationellt- jämfört med internationellt handikappbegrepp</u>	11
<u>2.2 Personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga</u>	12
<u>2.3 ”Full delaktighet och jämlikhet”</u>	13
<u>2.4 Diskussion kring handikappbegreppet</u>	14
<u>3 Internationell utblick</u>	14
<u>3.1 FN: s standardregler</u>	14
<u>3.1.1 Reglernas innebörd</u>	15
<u>3.1.2 Regel 5 om tillgänglighet</u>	16
<u>3.1.3 Efterlevnad och övervakning</u>	17
<u>3.2 EU och handikappfrågor</u>	18
<u>3.3 Diskussion kring FN: s standardregler och internationellt agerande</u>	21
<u>4 Nationell plan- och bygglagstiftning</u>	22
<u>4.1 Plan- och byggprocessen: historik</u>	22
<u>4.2 Sambandet mellan PBL och MB</u>	24
<u>4.4 Aktörer i plan- och byggprocessen</u>	26
<u>4.5 Planläggningsbeslut</u>	26

4.6 Bygglov	29
4.7 Tillsyns- och kontrollförfarandet	29
5 Nationell bygglagstiftning om tillgänglighet	31
5.1 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken	31
5.2 Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser	33
5.3 Bakgrund till lagändringarna	34
5.3.1 Lagändringarna i PBL den 1 juli 2001	35
5.4 Föreskrifter och kompletterande rekommendationer	42
5.5 Allmän diskussion kring nationell plan- och bygglagstiftning avseende tillgänglighet	44
6 Sanktions- och påverkansmöjligheter i byggärenden	45
6.1 Sanktionsmöjligheter	45
6.1.1 Påföljder och ingripanden enligt 10 kap. PBL	46
6.1.2 Överprövning enligt 13 kap. PBL	48
6.1.2.1 Kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär?	49
6.1.3 Rätten att överklaga	51
6.1.4 Exempel på kringgående av bestämmelser om tillgänglighet	53
6.2 Diskussion kring sanktionsmöjligheter	54
6.3 Påverkansmöjligheter	55
6.3.1 Samråd	56
6.3.1.1 Mainstreaming eller konvention?	59
6.4 Diskussion kring påverkansmöjligheter	60
7 Diskrimineringslagstiftning	61
7.1 Internationella regler	61
7.2 Nationell lagstiftning	62
7.2.1 Ändring i regeringsformen	63

<u>7.3 Diskussion kring förhållandet mellan tillgänglighet och diskriminering</u>	65
<u>8 Sammanfattning och slutsatser</u>	67
<u>8.1 Sammanfattning</u>	67
<u>8.2 Slutsatser</u>	70
<u>9 Källförteckning</u>	72
<u>10 Bilaga</u>	77
<u>10.1 Bilaga 1</u>	77

Förkortningar

a a	Angivet arbete
ADA	The Americans with Disabilities Act
BBR	Boverkets byggregler
BFS	Boverkets författningssamling
BL	Byggandslagen (1947:385)
BoU	Bostadsutskottet
BS	Byggnadsstadgan (1959:612)
BVF	Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.
BVL	Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.
BÄR	Boverkets allmänna råd om ändring av byggnad
ECOSOC	The Economic and Social Council
EDF	Europeiskt handikappforum eller European Disability Forum
ESK	Ekonomiska och sociala kommittén
EU	Europeiska unionen
ExprL	Expropriationslagen (1972:719)
f	Följande sida
f f	Följande sidor
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FN	Förenta nationerna
HI	Hjälpmedelsinstitutet
HO	Handikappombudsmannen
HSO	Handikappades samarbetsorgan
ICF	The International Classification of Functioning, Disability and Health
ICIDH	The International Classification of Impairment, Disability and Handicap
KL	Kommunallagen (1991:900)
KR	Kammarrätten
LASS	Lag (1993:389) om assistansersättning

LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
MB	Miljöbalken (1998:808)
NGO	Non- governmental organisations
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (Naturresurslagen)
PBF	Plan- och byggförordningen (1987:383)
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
Prop.	Proposition
ref.	Referat
RF	Regeringsformen (1974:152)
RR	Regeringsrätten
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
Skr.	Regeringsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Socialutskottet
TNC 95	Tekniska Nomenklaturcentralens publikation, Plan- och byggtermer 1994
WHO	Världshälsoorganisationen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ungefär 37 miljoner européer, d.v.s. 10 % av Europas befolkning, har någon form av funktionshinder.¹ Undersökningar från år 1999 visar att 10 % av Sveriges befolkning har någon form av funktionshinder. Cirka 400 000 personer i åldern 16-84 år är rörelsehindrade varav 90 000 personer är beroende av rullstol.² Syftet med att redovisa antalet rörelsehindrade personer är att rörelsehindrade personer utgör en stor del av den svenska befolkningen. Det borde vara självklart att ”den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”.³ Det är ett problem att verkligheten ser annorlunda ut för många funktionshindrade personer p.g.a. att den yttre miljön inte är anpassad enligt de krav som alla individer har rätt att ställa på fysisk tillgänglighet och användbarhet. Eftersom det finns hinder i framför allt den yttre fysiska miljön, men även i många allmänna byggnader och lokaler leder detta till en successiv utestängning av funktionshindrade personer. Låg tillgänglighet i den fysiska miljön leder i princip till hög diskriminering. Svensk handikappolitik bygger på tanken om ”full delaktighet, jämlikhet och alla människors lika värde”, som har sin bakgrund i FN:s standardregler.⁴ Detta innebär att alla former av hinder för funktionshindrade individers delaktighet i samhällslivet skall undanröjas.

1.2 Övergripande syfte och avgränsningar

Ett utav uppsatsens syften är att redogöra för lagstiftning som behandlar tillgänglighet i förhållande till personer med ett fysiskt funktionshinder i form av rörelsehinder. Tyngdpunkten kommer att ligga på en analys av plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Analysen kommer att utgå från och ta upp de delar som har särskild betydelse för funktionshindrade, d.v.s. frågor som rör tillgängligheten i den fysiska miljön, nämligen vad som kallas ”ett tillgängligt samhälle”, eller ”ett tillgängligare Sverige”.⁵ Liksom i prop. 1999/2000:79 ”Från patient till medborgare – en nationell

¹ IP/01/762. Anna Dimantopoulou, Europeiska kommissionären för arbetsmarknads- och socialpolitik i en intervju i Bryssel den 30:e maj 2001.

² SOU 2001:48 s. 214.

³ 1 kap. 2 § Regeringsformen (1974:152), RF.

⁴ T.ex. 1999/2000:79 s. 11, 16, 23- 27, Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 29 juni 2001 s. 24 samt Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 4 september 2001 s. 4.

⁵ Prop. 1999/2000:79 s. 1, 29, 39. ”Ett tillgängligare Sverige” är även en del av uppsatsens titel. I propositionen är det kap. 7.1, 7.2 och 7.3 som är relevant för denna uppsats och som skall behandlas.

handlingsplan för handikappolitiken” benämns detta handikappolitiska område i fortsättningen: ”tillgänglighet”.⁶ Utifrån nämnda syfte ställs följande frågeställningar avseende svensk handikappolitik: vilken roll har FN: s standardregler spelat för svensk handikappolitik? Vilka sanktionsmöjligheter finns? Vilka kontroll- och tillsynsförfarande finns? Vilka möjligheter har handikapporganisationerna att påverka beslut? Ett ytterligare syfte med uppsatsen är att beskriva och analysera förhållandet mellan tillgänglighet och diskriminering. I samband med detta kommer ändringar i RF att belysas.

I uppsatsen görs följande avgränsning: I handlingsplanen för handikappolitiken finns tre avsnitt som belyser på vilket sätt ”handikapperspektivet skall genomsyra samhället”, ”bemötande” och miljöfrågor.⁷ Dessa avsnitt är omfattande och skall inte behandlas eftersom detta skulle fara för långt ifrån syftet med uppsatsen. Detsamma gäller den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen.⁸ Ett annat viktigt område som propositionen tar upp är kommunikation, d.v.s. persontrafiken, kollektivtrafiken och annan infrastruktur. Men eftersom även detta är ett alltför stort område kommer detta inte tas upp eller diskuteras i denna uppsats.

Det finns många olika sätt att urskilja grupper av funktionshindrade. Inget är rätt eller fel enligt någon bestämmelse. För att avgränsa uppsatsen måste jag dock göra en urskiljning. Detta gör jag genom att endast koncentrera mig på gruppen rörelsehindrade. Kommittén Välfärdsbokslut har enats om följande definition:

⁶ I fortsättningen kommer jag att kalla prop. 1999/2000:79 för ”handlingsplanen för handikappolitiken” eller bara ”handlingsplanen”.

⁷ Avsnittet i prop. 1999/2000:79, ”Bemötande”, tar upp diskriminering och jämställdhet vilket skall redogöras för i kap. 7 om diskrimineringslagstiftning.

⁸ Prop. 1999/2000:79 s. 16, 1999/2000:SoU14 s. 15 samt Månsson, Bygg för alla s. 32. Bygg för alla är en bok som har tagits fram i samarbetsprojektet ”Bygg klokt” där De Handikappades Riksförbund, DHR, Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna, FUB, Neurologiskt Handikappades Riksförbund, NHR, Riksförbundet för rörelsehindrade Barn och Ungdomar, RBU, Reumatikerförbundet, Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade, RTP och Synskadades Riksförbund, SRF ingår. Under arkitekturåret 2001 har myndigheter och handikapporganisationer arbetat med att göra design vackert men ändå tillgängligt och användbart för alla. Ett nordisk tillgänglighetspris utlystes. Vinnare år 2000 var projektet ”Bygg klokt” från Sverige. Projektet finansieras av Allmänna arvsfonden. Karin Månsson som är arkitekt på NHR och projektledare sammanfattar syftet med projektet ”att samordna förbundens intressepolitiska arbete med tillgänglighet och användbarhet i byggd miljö. Genom samordning kan de externa kontakterna underlättas”.

Ansvars- och finansieringsprincipen innebär att varje sektor i samhället skall utforma sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningarna skall finansieras inom den ordinarie verksamheten. M.a.o. : byggherren står för de kostnader som upplevs som merkostnader och sedan fördelar han kostnaderna på de verksamheter som bedrivs i fastigheten.

”personer med rörelsehinder kan inte stiga upp på en buss obehindrat eller gå en kortare promenad på fem minuter.”⁹

1.3 Metodfrågor och material

Eftersom en stor del av den juridiska litteraturen har som främsta målsättning att beskriva gällande rätt, d.v.s. använder sig av en juridisk metod, kommer denna uppsats också att skrivas utifrån denna metod.¹⁰ Den självklara utgångspunkten för framställningen av den här uppsatsen blir därmed ett studium av lagtext samt förarbeten. En konkret analys av både materiella och vissa processuella regler samt en generell genomgång av kringliggande regler och bestämmelser görs. I ett par avsnitt framhävs PBL, men även andra författningar är av intresse för denna presentation. Regeringen uttalar att utgångspunkten för handlingsplanen för handikappolitik bör vara FN: s 22 standardregler och att dessa skall vara det nationella målet för svensk handikappolitik.¹¹ Denna proposition är viktig i sammanhanget och kommer att behandlas mer ingående, vilket innebär att även de internationella standardreglerna skall presenteras.

Eftersom svensk bygglagstiftning till stor del är ramlagstiftning avgörs många ärenden på tillämpar- och tillsynsnivå. Detta innebär att myndigheterna har viss frihet då de avgör ett ärende. Därför är ledning från andra källor än de traditionella rättskällorna nödvändig, t.ex. olika myndigheters tryckta material, och handböcker.¹² Vidare är detta material användbart för att redogöra allmänt för beslutsgång och praktisk tillämpning av lagtext och bestämmelser i föreskrifter samt allmänna råd som finns avseende byggnation eller tillgänglighet.¹³ Detta leder även till att rättstillämpning genom prejudikat inte spelar samma roll inom det aktuella området som inom t.ex. civil- och straffrätten. Ärenden avgörs oftast i första instans på rent administrativ väg.¹⁴ Lagtext och förarbeten är således den primära rättskällan men jag har som sekundär rättskälla använt mig av juridisk litteratur och vetenskapliga texter (doktrin).¹⁵ Detta har gjorts eftersom jag har velat redogöra för olika

⁹ SOU 2001:56 s. 17.

¹⁰ Vahlne-Westerhäll, Den svenska socialrätten s. 22.

¹¹ Prop. 1999/2000:79.

¹² A a s. 23.

¹³ Allmänna råd är inte bindande till skillnad från föreskrifter.

¹⁴ A a s. 23 samt Esping, Ramlagar i förvaltningspolitiken s. 373.

¹⁵ Jensen m.fl., Att skriva juridik s. 9.

ståndpunkter inom handikappolitiken och plan- och byggprocessen. Även tillgängliga och anpassade hemsidor på Internet samt tidningsartiklar, protokoll och pressmeddelanden ger en relativt tydlig bild av situationen i Sverige och internationellt, avseende tillgänglighet och handikappolitik.¹⁶

1.4 Uppsatsens disposition

Uppsatsen om ”ett tillgängligare Sverige” är disponerad i 8 kapitel som innehåller ett antal avsnitt vardera med relevanta underrubriker. I det första kapitlet redogörs för uppsatsens syfte, metod och material samt disposition. Dessutom innehåller det första kapitlet en kort bakgrund för att ge läsaren en inblick i ämnet som skall presenteras. I det andra kapitlet granskas handikappbegreppet och begreppet ”full delaktighet och jämlikhet” förklaras. Därefter görs en internationell utblick. Det tredje kapitlet belyser framför allt FN: s standardregler. Kapitel fyra innehåller en beskrivning av plan- och byggprocessens olika skeden samt beskriver kortfattat bygglagstiftningens historia i Sverige. Det femte kapitlet behandlar annan relevant lagstiftning i förhållande till plan- och bygglagstiftningen och tillgänglighet. Det sjätte kapitlet redogör för nationella sanktions- och påverkansmöjligheter. I det sjunde kapitlet behandlas diskrimineringslagstiftning och likabehandling av funktionshindrade medborgare. Även betydelsen av ett grundlagsskydd för funktionshindrade personer belyses. I kapitel åtta återfinns en sammanfattning av uppsatsen samt slutsatser.

2 Funktionshinder - begrepp och definitioner

2.1 Social- kontra medicinsk definition

I Sverige är den miljörelativa eller den sociala handikappdefinitionen den allmänt begagnade definitionen av vem som är handikappad, sedan 1970- talet.¹⁷ Den bygger på Världshälsoorganisationens, WHO: s, definition av handikapp, och lyder:

*”Ett handikapp uppstår i mötet mellan en individs funktionsnedsättning och den omgivande miljöns krav och utformning”.*¹⁸

¹⁶ Se kap. 3.1.2. Regel 5b) om tillgänglighet. FN kräver att (p. 6 och 10): ”Staterna bör utveckla metoder för att göra information och dokumentation tillgänglig för olika grupper av människor med funktionsnedsättning”.

”Staterna bör se till att nya datoriserade informations- och servicesystem som erbjuds allmänheten är tillgängliga eller anpassas så att de blir tillgängliga för människor med funktionsnedsättning”

¹⁷ SOU 2001:56 s 12 samt Tideman, Perspektiv på funktionshinder och handikapp s. 34.

Detta miljörelaterade eller sociala handikappbegrepp ”slog igenom” i Sverige på 1970-talet i bl.a. en del statliga utredningar och olika handikappförbund, bl.a. Handikappförbundens Centralkommitté. År 1972 fastslog denna organisation att ”handikapp är i stor utsträckning en följd av brister i samhället. Därför kan handikapp elimineras. Det gör man genom att förändra samhället.”¹⁹ I Sveriges handikappplan framgår det att det är den yttre miljön som anses vara ett problem för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.²⁰ Den sociala modellens anhängare ser handikappet endast i samband med den omgivning individen befinner sig i. Det anses vara ett socialt problem och inte ett problem som beror på vad individen råkat ut för avseende hälsotillstånd. Det är samhällets ansvar att göra omgivningen tillgänglig för alla så att ”full delaktighet och jämställdhet” kan uppnås oberoende av funktionshinder.²¹ Denna sista mening är ett uttryck som återkommer i svensk handikapplagstiftning som bygger på FN: s standardregler och mänskliga rättigheter.²² The International Classification of Impairment, Disability and Handicap, ICIDH, alt. The International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF (som skall beskrivas nedan), har i sin tur har blivit inkorporerad i FN: s standardregler.²³ På det internationella planet finns det alltså en återkoppling till vad som sker på det nationella planet vad avser handikappolitik.

Det råder dock stora åsiktsskillnader i politiken och litteraturen kring vad som är ett funktionshinder eller ett handikapp. En individ- och/eller situationsbetingad avgränsning förespråkas ibland då ett handikapp eller funktionsnedsättning skall definieras. Denna metod kallas även den medicinska modellen.²⁴ Genom att ta fasta på den vardagliga situationen kan ett handikapp definieras utifrån hur situationen hanteras. Företrädare för den medicinska modellen anser att invaliditet är ett problem som beror på individen och vad individen kan ha drabbats av avseende hälsotillstånd. Detta tillstånd kräver medicinsk och individuell behandling av professionella

¹⁸ Bygg ikapp handikapp, s. 7. Boken ”Bygg ikapp handikapp” skall användas som en uppslagsbok. Den skall vara ett komplement till BBR. Dessa rekommendationer är ej bindande. WHO: s miljörelaterade handikappbegrepp kallas ibland ”International Classification of Impairment, Disability and Handicap” (ICIDH) och ibland ”The International Classification of Functioning, Disability and Handicap alt. Health “ (ICF).

¹⁹ Prop. 1999/2000:79 s. 11.

²⁰ A a s. 39 f.

²¹ <http://www.who.int/icidh/index/html> Introduction s. 20 (WHO: s hemsida).

²² Prop. 1999/2000:79 s. 23 samt SOU 2001:56 s. 12.

²³ <http://www.who.int/icidh/index/html> Introduction s. 6 (WHO: s hemsida).

²⁴ A a s. 20.

människor. Individen skall botas och detta är det huvudsaliga syftet med den medicinska modellen. Detta synsätt kan angripas p.g.a. det fokus som sker på individen och individens egenskaper, snarare än på de hinder som finns i omgivningen.²⁵

2.1.1 ICF

Det är alltså framför allt två modeller som går att urskilja då grupper av funktionshindrade personer skall definieras: den medicinska kontra den sociala modellen. Dessa två modeller skall presenteras utförligare genom att beskriva ett instrument som bör tas upp här: nämligen ICF. ICF har existerat sedan år 1980.²⁶ Det publicerades först på försök av WHO, men har därefter utvecklats och förbättrats till vad det är idag, nämligen ett universellt verktyg för ”components of health”. ICF: s övergripande mål är att genom en klassificering åstadkomma en universell standard och en allmänt gällande definition av vad som är hälsa och hälsorelaterade tillstånd.²⁷ Detta inbegriper t.ex. vad en person kan göra och inte göra. WHO använder sig av definitioner och menar att ett handikapp är något som står i relation till de krav som ställs på individen. En människas olika begränsningar klassas efter skada, funktionsnedsättning och handikapp.²⁸

2.1.2 Nationellt- jämfört med internationellt handikappbegrepp

Det svenska miljörelativa handikappbegreppet skiljer sig åt från WHO: s handikappbegrepp på tre sätt.²⁹ För det första förekommer det en större betoning på individens bristfällighet i WHO: s definition, än i den svenska definitionen. I Sverige betonas istället miljöns bristfällighet som en viktig grund för uppkomsten av handikapp. Det är främst p.g.a. detta som denna uppsats kommer att definiera den funktionshindrade personen utifrån ett miljörelaterat begrepp. För det andra finns en skillnad i åtgärderna som föreslås. Även denna skillnad berör individ och miljö, där Sverige förespråkar miljöpåverkande åtgärder. För det tredje, vilket är relevant för

²⁵ SOU 2001:56 s 14 f.

²⁶ Utrikesdepartementet och Socialdepartementet, Standardregler s. 10.

²⁷ <http://www.who.int/inf-pr-2001/en/pr2001-48.html> , Introduction, s. 3 f (WHO: s hemsida).

²⁸ Tideman, Perspektiv på funktionshinder och handikapp s. 134.

²⁹ Dessa tre skillnader presenteras i Tideman, Perspektiv på funktionshinder och handikapp s. 37 f.

denna uppsats, läggs större tyngd i Sverige på fysiska miljöaspekter som tillgänglighet. I Sverige uppfattas tillgängligheten som ett viktigt mål och den allmänna uppfattningen är att miljön skall vara användbar för alla och att detta skall tillgodoses i varje planeringsprocess avseende byggnationer.³⁰

2.2 Personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Inom svensk handikappolitik och bygglagstiftning talar man om personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, men det finns olika sätt att urskilja grupper av funktionshindrade personer.³¹ Exempelvis Boverket är kritiskt till att det finns så stor osäkerhet kring begreppet och efterlyser en allmängiltig definition i lag.³² För att avgränsa uppsatsen görs dock en urskiljning genom att endast fokusera på gruppen rörelsehindrade, som faller inom gruppen ”personer med nedsatt rörelseförmåga”. Kommittén Valfärdsboksut har enats om följande definition av rörelsehinder, baserad på Statistiska centralbyråns undersökningar om levnadsförhållanden, de s.k. ULF-studierna, som jag tänker använda mig av i fortsättningen:

*”Personer med rörelsehinder kan inte stiga upp på en buss obehindrat eller gå en kortare promenad på fem minuter”.*³³

Valfärdskommittén anser att risken med att urskilja ett flertal olika grupper med olika slags funktionshinder är att gemensamma drag hos en grupp t.ex. rörelsehindrade, kan dölja skillnader mellan individer inom en grupp. Definitionen ovan anger ju bara vad som minst krävs för att en individ skall definieras som rörelsehindrad. Inom gruppen ryms både den som i övrigt är helt rörlig i sin omgivning och den som inte kan förflytta sig utan hjälp av assistenter.³⁴ Rörelsehinder är inget enhetligt funktionshinder, men ett problem som är gemensamt för alla människor med rörelsehinder är med stor sannolikhet den otillgängliga miljön.

³⁰ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 29 juni 2001 s. 24.

³¹ Se t.ex. 2 kap. 4 § 6p. PBL, 2 § 8 p. BVL, prop. 2000/01:48 s. 7, 10 samt 1999/2000:79 s. 39 f f.

³² Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B 6083-1981/2000, 20 februari s. 8.

³³ SOU 2001:56 s. 15, 17. Hur ULF- studierna, d.v.s. Statistiska centralbyråns levnadsundersökningar, har använts presenteras utförligt i SOU 2001:56 kap. 1.3.

³⁴ A a s. 17 f.

Personer med nedsatt orienteringsförmåga kommer inte behandlas i denna uppsats. Att ha nedsatt orienteringsförmåga innebär att ha svårt att hitta i och förstå den byggda miljön. Detta kan bero på medfödda eller förvärvade hjärnskador, en utvecklingsstörning, eller p.g.a. att en person ser eller hör dåligt.³⁵

2.3 ”Full delaktighet och jämlikhet”

Begreppet ”full delaktighet och jämlikhet” är kopplat till FN: s standardregler. Reglernas målsättning är att personer med funktionshinder skall behandlas som vilken medborgare som helst och därmed ha samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Dessa regler skall redogöras för i kapitel 3. Proposition 1999/2000:79 utgör en nationell handlingsplan för handikappolitiken som är en del av utvecklingen mot uppfyllandet av målen med FN: s standardregler.³⁶ FN: s standardregler förankras på det lokala planet, just för att uppnå en verkningsfull ”plan för full delaktighet”. ”Plan för full delaktighet” är ett samlingsbegrepp för kommunernas olika övergripande målsättningar för den nationella handikapplanen. Målet är att tillgänglighet och användbarhet skall tillgodoses i varje planeringsprocess och detta skall leda till ”full delaktighet för alla”.³⁷ Regeringen har i regeringsförklaringen år 1999 förklarat att hinder för funktionshindrades rätt att delta fullt ut i samhället skall rivas samt att det handikappolitiska arbetet skall inriktas tydligare på att ta bort de hinder som finns för funktionshindrades delaktighet i samhället. Regeringen deklarerade att staten skall vara ett föredöme i arbetet för ett mer tillgängligt samhälle.³⁸ Den nationella handlingsplanen innebär även att handikappolitiken skall bedrivas ur ett medborgarperspektiv och att diskriminering skall förebyggas och bekämpas. Självständighet och självbestämmande är också viktiga nationella mål eftersom politiken skall inriktas på demokrati- och rättighetsfrågor.³⁹ Detta är vad begreppet ”full delaktighet och jämlikhet” står för.

³⁵ Månsson, Bygg för alla s. 45.

³⁶ Prop. 1999/2000:79 s. 11, 21, 23, 1999/2000 SoU14 s. 30 samt Utrikesdepartementet och Socialdepartementet, Standardregler s. 11.

³⁷ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 29 juni 2001 s. 23 f.

³⁸ Prop. 1999/2000:79 s. 23.

³⁹ SOU 2001:48 s. 216.

2.4 Diskussion kring handikappbegreppet

Även om det miljörelaterade eller sociala handikappbegreppet är allmänt vedertaget ger detta sätt att definiera handikapp, upphov till oklarheter och därmed diskussion. I detta sammanhang anser jag att det är tveksamt att gruppera individer efter funktionshinder. Det råder inte en tillräckligt stor homogenitet inom en grupp av personer med t.ex. rörelsehinder för att tala om dessa individer som en ”grupp”. Jag anser dessutom inte att det är lämpligt att jämföra individer. Man kan fråga sig om det är rationellt att använda samma samlingsbegrepp för både en ryggmärgsskadad person som har brutit nacken med åtföljande förlamning och som har personlig assistent 24 timmar om dygnet med en person som ”bara” har dålig funktion i armar och händer, men som är gående? Man går miste om att det är två individer med vitt skilda behov och förutsättningar.⁴⁰ Liksom de brittiska forskarna Michael Oliver och Colin Barnes, anser jag att man genom att fokusera på funktionshindrade människor tenderar att bortse från vad som är handikappande i omgivningen.⁴¹ Regeringen m.fl. har konstaterat att det främst är i den yttre miljön som det finns hinder för exempelvis rörelsehindrade och rullstolsburna personer.⁴² Alla med ett funktionshinder, oavsett art eller grad av funktionshinder, kan sannolikt enas om att en fysisk miljö som är tillgänglig och användbar för alla, är att föredra. Därför anser jag att funktionshinder bör definieras utifrån det miljörelativa eller sociala synsättet.

3 Internationell utblick

3.1 FN: s standardregler

Då FN: s standardregler antogs år 1993 var inte detta första gången som funktionshindrade människors rättigheter uppmärksammades. Andra betydelsefulla dokument är t.ex. FN: s World Programme of Action, 1982, och FN- konventionen om barns rättigheter 1989.⁴³ En milstolpe i internationell handikappolitik var att generalförsamlingen antog ”världsaktionsprogrammet för handikappade” i resolution

⁴⁰ I praktiken blir detta ett problem. Myndighetskontakter och utkrävande av bidrag, stöd eller vård kräver en långt mer ingående individuell prövning än vad en allmän definition av vem som är funktionshindrad kan ge.

⁴¹ SOU 2001:56 s. 15.

⁴² SOU 1994:36 s. 336, prop. 1994/95:230 s. 96 samt prop. 2000/01:48 s. 10.

⁴³ Tideman, Perspektiv på funktionshinder och handikapp s. 303. Uppgifterna återfinns även på HO: s hemsida www.ho.se under rubriken ”tidigare internationella åtgärder” samt FN: s hemsida: gopher://gopher.un.org/00/ga/recs/48/96 under rubrikerna ”Previous international action” och ”Towards stan-

37/52, som ett resultat av det internationella handikappåret 1981.⁴⁴ Generalförsamlingen har trots ett flertal försök inte kunnat uppnå ett förslag som tillfredställde alla parter. Anledningen till att detta inte gick var att en del stater ansåg att existerande dokument om mänskliga rättigheter redan garanterade människor med funktionshinder samma rättigheter som människor utan funktionshinder.⁴⁵ Exempel på sådana dokument är the Universal Declaration of Human Rights samt the International Covenant on Civil and Political Rights. Detta var läget vid generalförsamlingens 44:e session. Läget förändrades i början på 1990- talet. The Economic and Social Council, ECOSOC, kom fram till att man skulle koncentrera sig på att utveckla ett internationellt instrument av ett annat slag än tidigare. Då generalförsamlingen höll sin 48:e session år 1993 var staterna överens och FN: s 22 standardregler antogs.⁴⁶

3.1.1 Reglernas innebörd

FN: s standardregler uttrycker principiella ståndpunkter, men ger också konkreta förslag på vad som kan göras för att t.ex. undanröja hinder i den fysiska omgivningen. En grundtanke är att länderna skall arbeta efter tanken om ”full delaktighet och jämlikhet” vid tillämpning av dessa regler om mänskliga rättigheter.⁴⁷ FN: s standardregler är inte juridiskt bindande såsom en konvention är, men reglerna är moraliskt och politiskt bindande. De avspeglar opinio juris, d.v.s. en gemensam rättsövertygelse. Att staterna handlar utifrån vad FN föreskriver beror till stor del på tanken på reciprocitet, d.v.s. ömsesidighet. Det är således ett starkt incitament för staterna att efterleva standardreglerna.⁴⁸ I och med att standardreglerna har antagits riktar FN en kraftig uppmaning till världens regeringar att verka för att samhället ska bli mer jämlikt och tillgängligt för personer med funktionshinder.⁴⁹ Eftersom detta dokument inte är juridiskt bindande är det upp till samhället, regeringen, offentliga organ, företag och organisationer m.fl. att ansvara för att reglerna uppfylls och att

dard rules” samt ”Purpose and content of the Standard Rules on the Equalization of the Opportunities for Persons with Disabilities”.

⁴⁴ Tideman, Perspektiv på funktionshinder och handikapp s. 303.

⁴⁵ Utrikesdepartementet och Socialdepartementet, Standardregler s. 6.

⁴⁶ A a s. 7.

⁴⁷ Prop. 1999/2000:79 s. 23.

⁴⁸ Utrikesdepartementet och Socialdepartementet, Standardregler, s. 8.

⁴⁹ Tideman, Perspektiv på funktionshinder och handikapp s. 173.

reglerna blir kända och allmänt erkända som vägledande för handikappolitiken. M.a.o. har medlemsstaterna det yttersta ansvaret för att standardreglerna genomförs.⁵⁰

De 22 reglerna delas upp enligt följande:⁵¹

1-4: anger vilka förutsättningar som krävs för att uppnå delaktighet och jämlikhet.⁵²

5-12: anger viktiga huvudområden för delaktighet.⁵³

13- 22: beskriver de redskap som kan användas för genomförandet och hur reglerna kan omsättas i praktisk handling.⁵⁴

3.1.2 Regel 5 om tillgänglighet

Eftersom denna uppsats framför allt behandlar frågan om tillgänglighet är det regel nummer 5 som är av intresse. Denna regel tar upp två delar av det som kallas tillgänglighet. Regel 5 består av dels en del som kallas ”tillgänglighet till den yttre miljön,” dels en del som kallas ”tillgång till information och möjlighet till kommunikation”. Regeln återges nedan:⁵⁵

”Staterna bör inse tillgänglighetens betydelse på alla områden i utvecklingen mot full delaktighet. Oavsett vilka eller hur stora funktionshinder människor har, skall staten

- a) *införa handlingsprogram som gör den fysiska miljön tillgänglig för dem och*
- b) *se till att de får tillgång till information och möjlighet till kommunikation”*

Innebörden av att ”införa handlingsprogram som gör den fysiska miljön tillgänglig...” beskrivs i fyra punkter under regel 5. I korthet innebär punkterna följande enligt Utrikes- och Socialdepartementet:

1. Staterna bör ta initiativ till åtgärder mot hinder i tillgänglighet i den yttre miljön. För att säkra tillgängligheten bör regler och riktlinjer samt lagstiftning utvecklas och övervägas.

⁵⁰ Prop. 1999/2000:79 s. 23.

⁵¹ A a s. 21. I uppsatsen används dels originaltexten, d.v.s. ”Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities” dels utrikes- och socialdepartementets version enligt boken ”Standardregler” om inget annat nämns.

⁵² www.un.se ”preconditions for equal participation” (FN: s hemsida).

⁵³ A a ”target areas for equal participation.”

⁵⁴ A a ”implementation measures.”

⁵⁵ Utrikesdepartementet och Socialdepartementet, Standardregler s. 21. Eftersom uppsatsen inte handlar om kommunikation o. dyl. skall inte b) redogöras för.

2. Staterna bör se till att personer som är yrkesmässigt engagerade i utformningen av den yttre miljön får tillräcklig kunskap och information om gällande handikappolitik om tillgänglighet.
3. Krav på tillgänglighet bör ställas i ett initialt skede.
4. Handikapporganisationerna bör vara rådgivande i sammanhanget. De bör engageras redan på planeringsstadiet för att garantera största möjliga tillgänglighet.

3.1.3 Efterlevnad och övervakning

Till FN: s standardregler har det kopplats ett övervakningssystem. FN: s specielle rapportör i handikappfrågor, Bengt Lindqvist, leder övervaknings- och uppföljningsarbetet. Han och en expertpanel skall följa reglernas implementering samt stödja och råda länderna i denna process.⁵⁶ Ytterligare kontroll görs i Sverige av Handikappombudsmannen, HO.⁵⁷

Regeringen föreslår i handlingsplanen att ett nationellt tillgänglighetscenter skall skapas.⁵⁸ Detta skall ske för att bl.a. statliga myndigheter skall få ett ökat ansvar för att beakta handikappaspekterna i sin verksamhet. För att klara detta krävs råd och stöd från en instans som har djupgående kunskap om tillgänglighet och handikapp.⁵⁹ Det nationella tillgänglighetscentret, med Lars Lööw som handikappombudsman och Lars Lindgren som verksamhetsansvarig, började sitt arbete i januari år 2001, och centret är nu under uppbyggnad.⁶⁰ Observera att HO inte har några egna maktbefogenheter, men skall verka för att brister i lagar och författningar avseende personer med funktionshinder avhjälpas.⁶¹ Arbetet med att förverkliga standardreglerna nationellt i s.k. handikappolitiska planer kallas Agenda 22, efter standardreglernas antal.⁶² Inom Agenda 22 har man tagit fram en bruksanvisning för hur kommunerna skall utarbeta

⁵⁶ Prop. 1999/2000:79 s. 21 samt Tideman, Perspektiv på funktionshinder och handikapp s. 306.

⁵⁷ Förordning (1994:949) med instruktion för handikappombudsmannen.

⁵⁸ Prop. 1999/2000:79.

⁵⁹ A a s. 44.

⁶⁰ Tillgänglighet för alla, s. 77. Lars Lindgren är fil. kand. i statsvetenskap, Lunds universitet. Sedan år 1992 är han utredare på HSO men även sakkunnig på Socialdepartementet. Han är författare av ett flertal rapporter om internationell handikappolitik.

⁶¹ Hollander, Rättighetslag s. 42.

⁶² Prop. 1999/2000:79 s. 31 samt SOU 2001:48 s. 216.

handikappolitiska planer och denna bruksanvisning sträcker sig fram till år 1999.⁶³ Då HO redovisade sin rapport för regeringen år 1998 konstaterades att Sverige har kommit långt i jämförelse med andra länder vad gäller efterlevnaden av en del av FN: s standardregler. Exempel på detta är lagen (1993:389) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS. Sverige får även utstå en del kritik. Detta gäller bl.a. den fysiska tillgängligheten.⁶⁴ 45 % av anmälningarna som görs hos HO berör just bristande tillgänglighet.⁶⁵

3.2 EU och handikappfrågor

Uppsatsen skall inte ingående redogöra för EU: s socialpolitik avseende handikappfrågor, men en kortfattad redogörelse är på sin plats. Det blir på detta vis lättare att bestämma Sveriges position i förhållande till övriga EU. Bl.a. Lars Lindgren anser att Sverige och resten av Skandinavien inte är speciellt tillgängliga och anpassade länder (jämfört med USA) och skillnaden mellan svenska och europeiska förhållanden är inte stora.⁶⁶ Europeisk handikappolitik och svensk handikappolitik hör ihop eftersom åtgärder på EU- nivå ofta återspeglas på nationell nivå. Följande text bygger på en sammanställning gjord av Handikappades samarbetsorgan, HSO, och avser att kortfattat beskriva utvecklingen inom EU vad avser handikappolitik och sociallagstiftning.⁶⁷

Den första händelsen av relevans för denna uppsats är att Sociala stadgan tillkom år 1989. Denna skulle skydda från låga löner och ge ett socialt skydd för bl.a. funktionshindrade personer, samtidigt som nya medlemsländer valdes in. Därefter tillkom Maastrichtfördraget år 1990, som stärkte den sociala dimensionen i EU. Till det fördraget bifogades det sociala protokollet. Av betydelse för funktionshindrade personer är ”The European Day of Disabled People” som instiftades år 1992. Enligt resolution 47/3, som antogs den 14 oktober 1992, är den 3 december varje år i alla medlemsländer ”the European Day of Disabled People”.⁶⁸ Nästa årtal av betydelse för funktionshindrade personer är år 1993 då Grönboken om europeisk socialpolitik gavs

⁶³ Månsson, Bygg för alla s. 130.

⁶⁴ Prop. 1999/2000:79 s. 22 f.

⁶⁵ Tänkte inte på det, s. 38.

⁶⁶ Tideman, Handikapp, synsätt, principer, perspektiv s. 119. Se även fotnot 60.

⁶⁷ <http://www.hso.se/EU-sekretariatet/historik.html> (HSO: s hemsida).

⁶⁸ http://europa.eu.int/comm/employment_social/disability/day_en.html, 2001-12-21 (EU: s hemsida).

ut. Denna berörde bl.a. förbättringen av villkoren för funktionshindrade medborgare. Därefter kom Vitboken om europeisk arbetsmarknads- och socialpolitik år 1994. Denna var ett resultat av Grönboken. Vitboken innehöll ett kapitel om integration av funktionshindrade och om hur rätten till jämlikhet måste byggas in i EU: s politik.

För att skapa en gemensam arbetsmarknads- och socialpolitik genom att engagera Non- governmental organisations, NGO: s, inrättades Ekonomiska och sociala kommittén, ESK, år 1996. Just NGO: s är aktiva inom påtryckningsarbetet. I samband med detta utvecklades mainstreaming som begrepp och strategi.⁶⁹ Genom att Kommissionen år 1996 meddelade att personer med funktionshinder skall ha lika möjligheter som andra medborgare utan funktionshinder, var detta underlag för en ny handikappstrategi för EU och dess medlemsländer. Respektive medlemslands primära ansvar för handikappfrågor poängteras. En högnivågrupp, bestående av tjänstemän, tillsattes år 1996 för att granska hur medlemsstaternas regeringars åtgärder främjande funktionshindrade medborgare att delta i samhällslivet. Denna grupp har visat sig slagkraftig och användbar.⁷⁰ Europeiskt handikappforum, EDF, som är ett paraplyorgan för handikapporganisationerna i EU: s medlemsländer bildades år 1997. EDF är ett rådgivande organ som är oberoende från Kommissionen men finansieras genom den.

Amsterdamfördraget antogs år 1997 av EU: s stats- och regeringschefer. Det trädde i kraft i Sverige den 1 maj 1999. Uppmärksamhet riktas på funktionshindrade personer i artikel 6A. Denna artikel innebär att åtgärder kan vidtas mot diskriminering på grund av bl.a. funktionshinder. En annan artikel som är betydelsefull i sammanhanget och som har visat sig skapa stora förutsättningar för personer med funktionshinder, är artikel 13 i EG-fördraget. Denna artikel nämner uttryckligen att EU skall ”vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering p.g.a. kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning”. Verknningar av denna artikel kan ses i Sverige i form av lagen (1992:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Denna lag skrevs till

⁶⁹ Mainstreamingbegreppet diskuteras i kap. 6.3.1.1.

⁷⁰ Enligt Karin Kallström, EU- upplysningen på Sveriges Riksdag, representeras Sverige av en representant från Socialdepartementet sedan år 1997.

följd av att Rådet med stöd av artikel 13 i EG- fördraget antog ett direktiv som skall förhindra diskriminering av funktionshindrade personer i arbetslivet.⁷¹

I de s.k. HELIOS - programmen diskuterades och utvärderades bl.a. tillgänglighetsfrågor.⁷² Genom HELIOS - programmen har handikappfrågorna flyttats från en medicinsk definition fram till en social definition.⁷³ Ett åtgärds paket mot diskriminering antogs den 26 november 1999. Detta gjordes i enlighet med artikel 13 i EG- fördraget.

År 2000 meddelade Kommissionen bl.a. Rådet, Europaparlamentet och ESK att år 2000 innebär en ökad översyn av viktiga gemenskapspolitiska åtgärder som kan bidra till ökad tillgänglighet. Det hölls ett expertmöte om funktionshinder och tillgänglighet i Linköping den 25-26 april 2001. Slutsatserna av mötet var att mer behöver göras för att utveckla lagstiftningen mot diskriminering som skydd för funktionshindrade medborgare.⁷⁴ Slutligen skall nämnas att europaåret för medborgare med funktionshinder skall infalla år 2003. Förslaget lades av Kommissionen den 29 maj 2001 och den 3 december 2001 bestämde EU-ländernas socialministrar att år 2003 skall vara det officiella "Europeiska handikappåret". HSO som är styrelsemedlem i EDF menar att det för närvarande knappt finns någon hänvisning till funktionshindrades mänskliga rättigheter i EU: s årliga rapport om de mänskliga rättigheterna.⁷⁵ En ändring av denna situation sker förhoppningsvis i och med att särskild uppmärksamhet riktas mot personer med funktionshinder genom att EU: s medlemsländer har proklamerat år 2003 till europaåret för medborgare med funktionshinder.⁷⁶

⁷¹ <http://www2.riksdagen.se>, (Riksdagens hemsida) EU-svar. Frågor och svar om EU. Nr. 832. Samt prop. 2001/02:72 s. 17. Direktivet heter: rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet. Se även kap. 7.1.

⁷² Startade år 1998. HELIOS: Handicapped People in the European Community Living Independently in an Open Society.

⁷³ Se kap. 2.1.

⁷⁴ NHR - Kontakten nr. 5/2001, s. 6. Se även hemsidan som Sverige som ordförandeland i EU har skapat: www.eu2001.se under "Towards a Barrier Free Europe for Citizens with Disabilities".

⁷⁵ <http://www.hso.se/EU-sekretariatet/nyheter/memorandumsvenska.html> s. 11 (HSO: s hemsida).

⁷⁶ A a s. 5 samt Europeiska gemenskapens officiella tidning utgiven den 19 december 2001. Svensk version av Rådets beslut av den 3 december 2001 om Europeiska handikappåret 2003. (2001/903/EG). L335/15-20.

3.3 Diskussion kring FN: s standardregler och internationellt agerande

Uppsatsen klargör att FN: s 22 standardregler har betydelse för svensk handikappolitik. Följande samband finns: Sveriges nationella handikappolitik för demokrati och full delaktighet innebär att funktionshindrade individer skall kunna delta i samhället.⁷⁷ Genom att tillgodose att det inte förekommer en bristande tillgänglighet tillgodoses även de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna återfinns i FN: s standardregler som återfinns i den nationella handikapplanen.

FN: s standardregler är dock varken bindande eller obligatoriska. Detta är ett problem och en svaghet. Trots att reglerna belyser en allmän uppfattning, är de alltför vaga för att kunna verka som garanti för att funktionshindrade människors krav på t.ex. ett tillgängligt samhälle skall uppfyllas. P.g.a. att standardreglerna spelar en juridiskt otydlig roll, är det omdebatterat på vilket konkret sätt ”hinder” för funktionshindrade personer i den fysiska miljön skall rivas. Inom den internationella, men även nationella handikapprörelsen diskuteras istället två metoder att skapa rättigheter för funktionshindrade individer.⁷⁸

Ett möjligt tillvägagångssätt för att öka tillgängligheten är att agera internationellt. Andrew Byrnes, som är expert på ”disability and human rights”, anser att det finns remedier både på regional och internationell nivå och att dessa är lika varandra i de flesta fall.⁷⁹ De internationella förfaranden som finns går oftast att finna även på nationell nivå, och de nationella sanktionsmöjligheterna är enligt honom förmodligen mer effektiva för individen såväl ekonomiskt som tidsmässigt. Ett möjligt tillvägagångssätt för att öka tillgängligheten i samhället för funktionshindrade individer är dock att agera internationellt och skapa opinion. Att agera internationellt är alltså inte alltid det bästa och mest effektiva sättet, men det innebär ofta en ökad uppmärksamhet på det specifika problemet hos allmänheten.

⁷⁷ Prop. 1999/2000:79 s. 23.

⁷⁸ Detta skall diskuteras i kap. 6.3.1.1.

⁷⁹ Andrew Byrnes är associated Professor and Director at the Centre for Comparative and Public Law at the Faculty of Law, University of Hong Kong och han var en av 27 experter på disability and/ or human rights som deltog i seminariet ”Let the World know” som leddes av FN: s speciella rapportör Bengt Lindqvist. Diskussionen bygger på en sammanställning av seminariet som gjorts av Marcia Rioux. Föredraget av Andrew Byrnes, ”Disability rights and human rights: plunging into the “mainstream”?”, hölls den 5-9 november 2000 i Stockholm. Marcia Rioux är advisor on disability policy och co- chair of the National Resource Centre for Inclusive Project.

Detta är positivt och leder ofta till en ökad opinionsbildning till funktionshindrade individers förmån. Dessutom utvecklas rättsvetenskapen till nytta för förespråkare för funktionshindrades rättigheter och en förändring kan ske inom juridiken eller politiken som förs.⁸⁰ Förhoppningsvis kan åtgärder utvecklas som är mer effektiva och praktiskt användbara för funktionshindrade personer. Allra viktigast är ändå att internationella förfaranden kan fungera som påtryckningar på regeringar eller andra organ och leda till en förändring till förmån för funktionshindrade.⁸¹ Detta anser jag vara förknippat med mainstreaming, som diskuteras i kapitel 6.3.1.1, och samrådsförfarandet och är därmed en uppgift för handikapporganisationerna i landet.⁸²

4 Nationell plan- och bygglagstiftning

4.1 Plan- och byggprocessen: historik

En historisk tillbakablick avseende planering och byggande i Sverige inleder detta kapitel. Även Boverkets och kommunens roll samt några olika typer av planläggningsbeslut behandlas. Detta görs för att ge läsaren en allmän bakgrund till den djupare genomgång av lagregler och andra bestämmelser avseende tillgänglighet och sanktionsmöjligheter som följer i kapitel 5. Även bygglov behandlas i kapitel 4 och sist sammanfattas tillsyns- och kontrollförfarandet.

Svensk bygglagstiftning består av generell lagstiftning som kompletteras med individuella åtgärder som preciseras i bl.a. Boverkets byggregler samt föreskrifter eller allmänna råd.⁸³ I huvudsak består svensk plan- och bygglagstiftning av:

- Plan- och bygglagen, (PBL)
- Plan- och byggförordningen, (PBF)
- Lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., (BVL)
- Förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., (BVF)
- Boverkets byggregler, (BBR): föreskrifter och allmänna råd.
- Boverkets allmänna råd om ändring av byggnad, (BÄR)

⁸⁰ Långsiktigt kan detta leda till bindande sedvanerätt.

⁸¹ Rioux (red), Let the world know s. 88 f, 90.

⁸² Se mer om detta i kap. 6.3 och 6.4 som behandlar olika påverkansmöjligheter.

⁸³ Månsson, Bygg för alla s. 27. Allmänna råd är inte bindande till skillnad från föreskrifter.

Ur ett historiskt perspektiv har byggregler och planeringsfrågor avseende funktionshindrade människors krav på tillgänglighet i Sverige uppmärksammas. Bestämmelser om markanvändning och byggande har reglerats av byggnadslagen (1947:385), BL, och byggnadsstadgan (1959:61), BS, men den 1 juli 1987 ersattes dessa författningar av PBL.⁸⁴ Redan år 1966 infördes dock 42a § i BS.⁸⁵ Denna paragraf angav att allmänna lokaler i skälig omfattning skulle utformas så att de blev tillgängliga för och kunde nyttjas av personer med nedsatt rörelseförmåga. Den 1 juli 1971 utvidgades BS till att omfatta arbetslokaler samt personer med nedsatt orienteringsförmåga. Lagen har dessförinnan bara syftat till personer med någon form av rörelsehinder. 42a § BS utvidgades den 1 juli 1977 till att gälla även bostäder. Formuleringen ”i skälig omfattning” togs bort. Nuvarande BVF, gällande sedan år 1995, motsvarar i princip innehållet i 42a § BS.⁸⁶

Såsom nämnts ersattes BS och BL den 1 juli 1987 av PBL.⁸⁷ En anledning till förändringen var en strävan efter att minska statens detaljreglering och kontroll över exempelvis bygglovsansökningar. Ett annat skäl var förenkling och modernisering av plansystemet. En förbättring av medborgarinflytande var också ett av skälen för reformen.⁸⁸ Den enskilde byggherrens roll blev viktigare och han fick det fulla ansvaret för att kraven på tillgänglighet fatiskt uppfylldes. Skillnaden mellan BS och PBL blev inte så stor. 42a § BS ersattes av 3 kap. 7 § PBL. Den största skillnaden var dock att PBL ersatte tidigare detaljerade föreskrifter med funktionskrav.⁸⁹ Svensk bygglagstiftning skulle harmoniseras med en europastandard och en smidig övergång till en nationell standard skulle ske.

Ett annat viktigt instrument i denna strävan var Boverkets nybyggnadsregler som grundades på tanken om funktionskrav. Dessa regler som trädde i kraft den 1 januari 1989, var tillämpningsbestämmelser till PBL.⁹⁰ Nyare tillämpningsbestämmelser trädde i kraft den 1 januari 1994, men hade samma mål som tidigare regler: nämligen

⁸⁴ Didón m.fl., Plan- och bygglagen - en kommentar s. 15.

⁸⁵ Prop. 1994/95:230 s. 91, prop. 2000/01:48 s. 8, prop. 1999/2000:79 s. 40 samt SOU 1994:36 s. 320.

⁸⁶ Materialet är hämtat från <http://www.hi.se/Tillganglig/bygglagstiftning.shtm>, 2001-11-15 (Hjälpmiddelsinstitutets, HI: s, hemsida).

⁸⁷ Prop. 1985/86:1 var grund för den nya PBL.

⁸⁸ Didón m.fl., Plan- och bygglagen - en kommentar s. 18 f samt prop. 1985/86:1 s. 1.

⁸⁹ <http://www.hi.se/Tillganglig/bygglagstiftning.shtm>, 2001-11-15 (HI: s hemsida).

⁹⁰ Ersatte regler som kallades ”svensk byggnorm.”

att tydliggöra funktionskravet inom bygglagstiftningen. Dessa regler är formulerade på ett vis som gör funktionskravet ännu strängare. De nya reglerna, som har utformats som allmänna råd, handlar i stor utsträckning om ökade krav på funktionsmått i bostäder. Exempel på dessa ökade krav är att rullstolstypens svängradie preciserades, krav ställs på plats för medhjälpare i minst ett hygienrum i bostaden samt krav på utrymme för förvaring av utomhusrullstol i bostadens närhet.⁹¹

Nya ändringar i PBL beslutades och dessa trädde i kraft den 1 juli 1995. BVL tillkom och innehöll generella krav på byggnaders och andra anläggningars tekniska egenskaper. BVF utfärdades också i samband med detta. Denna ändring innebär att de tekniska egenskaperna hos en byggnad inte längre går att finna i PBL utan i antingen BVL eller BVF.⁹² Viktigt i detta sammanhang är även det nya kontroll- och tillsynssystem som infördes i och med ändringen i PBL den 1 juli 1995. Detta innebär bl.a. ett utökat ansvarsområde för byggherren, vilket redogörs för under rubriken tillsyns- och kontrollförfarandet i kapitel 4.7.⁹³ 3 kap. 18 § och 17 kap. 21a § PBL är de mest omtalade ändringarna i PBL fr.o.m. den 1 juli 2001. Dessa och några andra ändringar i PBL skall redogöras för i kapitel 5.3.1. Ändringarna innebär framför allt att enkelt avhjälpbara hinder mot tillgänglighet skall undanröjas i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser.⁹⁴

4.2 Sambandet mellan PBL och MB

Lagstiftningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet ändrades år 1998 och ett stort antal lagar ersattes av en ny lag: miljöbalken (1998:808), MB. I den nya MB samlades regler från bl.a. naturresurslagen (1987:12), NRL. Det gemensamma syftet med NRL och MB är att åstadkomma en god hushållning med mark- och vattentillgångar som är av särskild betydelse för hela landet.⁹⁵ De regler som tidigare återfanns i NRL finns nu i 3 kap. MB som anger de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområde samt 4 kap. MB som behandlar mera specifika områden. Idag är PBL en lag som klargör att planläggning och byggande

⁹¹ Detta skedde genom en precisering av Boverkets byggregler 94 med ändringar 1995:17.

⁹² Prop. 2000/01:48 s. 5.

⁹³ Tillgänglighet i planerings- och byggprocessen s. 6.

⁹⁴ Prop. 2000/01:48 s. 11.

⁹⁵ 1 kap. 1 § MB. Vad som menas med ”god hushållning” eller liknande är att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge

syftar till att främja de allmänna intressena, enligt 1 kap. 1, 5 §§ PBL.⁹⁶ De allmänna intressena anges i 2 kap. PBL och 3 och 4 kap. MB. Bl.a. tillgänglighet i den byggda miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga är ett viktigt allmänt intresse.⁹⁷ De allmänna intressena skall ligga till grund för planläggning, för beslut om lov och beslut om förhandsbesked.⁹⁸ Det har ifrågasatts om en enskild person, som i och för sig berörs av en detaljplan, genom att överklaga planen kan få till stånd en prövning av detaljplanens reglering av allmänna intressen. Svaret är att i de fall klagandens intresse till någon del sammanfaller med motstående allmänna intressen kan klaganden få det kommunala beslutet omprövat. Denna slutsats kan dras av rättstillämpningen. Kritik har framförts från olika håll och åsikterna är delade.⁹⁹

Översiktsplanerna i PBL har mycket stora likheter med de kommunöversikter som återfanns i NRL, nuvarande MB.¹⁰⁰ En kommunöversikt redovisar kommunens allmänna ställningstagande avseende geografiska och verksamhetsanknutna riktlinjer. I översiktsplanerna som skall finnas i varje kommun, skall allmänna intressen redovisas. Av översiktsplanen skall dessutom framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressena som nämns i 3 och 4 kap. MB.¹⁰¹ Sambandet mellan PBL och 3 och 4 kap. MB är kortfattat att all prövning rörande frågor om ansökan om bygglov utanför områden med detaljplan skall avse bl.a. frågan om den ansökta åtgärden uppfyller kraven i 2 kap. PBL. (T.ex. 2 kap. 4 § 1 st. 6 p. PBL som innehåller en bestämmelse om att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga skall ha möjlighet att använda området). Enligt 2 kap. 1 § 2 st. PBL skall 3 och 4 kap. MB tillämpas i ärenden om bl.a. bygglov och förhandsbesked. 3 och 4 kap. MB har genom denna bestämmelse blivit en del av PBL.¹⁰² Huvudsyftet

samt föreliggande behov. 3 kap. 1 § MB. I konkurrenssituationer skall företräde ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Boken om lov, tillsyn och kontroll kap. 5 s. 6.

⁹⁶ Dir. 1992:104 s. 4.

⁹⁷ A a s. 4. Regeringen föreslår att vad som är allmänna respektive enskilda intressen preciseras. Regeringen anser dessutom att tillgänglighet i den byggda miljön för funktionshindrade personer måste anses vara ett viktigt allmänt intresse.

⁹⁸ Prop. 1994/95:230 s. 48 f, 78 f samt SOU 1994:36 s. 331.

⁹⁹ Enligt Lindberg, Om besvärspövning av planbeslut s. 467, 469, 471. Kritiken har enligt honom bl.a. berört frågor som huruvida det spelar någon roll om allmänna intressen helt eller delvis råkar sammanfalla med klagandens intressen och huruvida klaganden skall kunna överklaga hela planen om han bara berörs av en liten avgränsad del av den. Även SOU 1994:134 s. 11.

¹⁰⁰ Översiktsplanen skall behandlas i kap 4.5.

¹⁰¹ Riksintresse: För vissa typer av mark- och vattenområden föreskrivs ett förstärkt skydd. Dessa områden skall skyddas mot åtgärder som kan inverka negativt på de skyddade intressena. De områden som finns nämnda i 4 kap. MB är i sin helhet riksintresse, enligt 4 kap. 1 § MB. Boken om lov, tillsyn och kontroll kap. 5 s. 13.

¹⁰² Prop. 1994/95:230 s. 51 samt Boken om lov, tillsyn och kontroll, kap. 5 s. 5.

är att kommunerna vid beslut enligt PBL skall ta hänsyn till de strävanden efter en god resurshushållning som ligger bakom bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB.¹⁰³

4.4 Aktörer i plan- och byggprocessen

Boverket är den statliga myndigheten för planering, byggande och boende.¹⁰⁴ Det har den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i Sverige. Boverket skall bl.a. yttra sig om aktuella frågor i plan- och byggväsendet, göra undersökningar och utvärderingar i samband med t.ex. tillgänglighetsfrågor. I handlingsplanen föreslår regeringen att Boverket skall vara en av de myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar för handikappfrågor.¹⁰⁵ Det har därmed ett särskilt stort ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken förverkligas. De myndigheter som har ett sektorsansvar skall utarbeta förslag till uppföljningsbara etappmål för respektive sektor, vilka fastställs av regeringen. Etappmålen bör vara uppfyllda år 2010.¹⁰⁶ Boverket spelar därför en viktig roll i utvecklingen av lagstiftningen om tillgänglighet, men det är kommunen som idag står för den i särklass största delen av samhällsplaneringen och kommunen har ett stort ansvar i och med detta.¹⁰⁷ Kommunen, genom byggnadsnämnden, ansvarar för att ta fram och besluta om planläggningen av mark och vatten. Byggnadsnämnden har en roll som serviceorgan. Sedan år 1995 är byggnadsnämndens roll främst rådgivning, samråd och tillsyn.¹⁰⁸ Dess uppgifter finns reglerade i 11 kap. PBL.

4.5 Planläggningsbeslut

Det finns fem typer av planer enligt 1 kap. 3 § PBL som visar olika planeringsnivåer:

- regionplan
- översiktsplan
- detaljplan
- områdesbestämmelser
- fastighetsplan

¹⁰³ Strömberg, Speciell förvaltningsrätt s. 52 f.

¹⁰⁴ Ines Uusmann är generaldirektör på Boverket.

¹⁰⁵ Prop. 1999/2000:79.

¹⁰⁶ A a s. 35. Andra myndigheter som föreslås få ett sektorsansvar är bl.a. Banverket, Arbetskyddsstyrelsen, Konsumentverket, Luftfartsverket, Skolverket, Socialstyrelsen samt Vägverket.

¹⁰⁷ Dir. 1992:104 s. 4, Månsson, Bygg för alla s. 80 samt Tillgänglighet i planerings- och byggprocessen, s. 6.

¹⁰⁸ Prop. 1993/94:178 s. 71 samt Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 29 juni 2001 s. 13.

Gemensamt för de olika planeringsnivåerna samt kontroll- och tillsynsförfarandet, är att de har inrättats för att underlätta för byggherren att ta sitt ansvar och för byggnadsnämnden att utföra tillsyn på ett rationellt sätt.¹⁰⁹

Följande genomgång av nationella planläggningsbeslut utgår från och tar upp de plantyper som har relevans för funktionshindrade individer, d.v.s. frågor som rör den fysiska tillgängligheten. De plantyper som har betydelse för funktionshindrade personer är översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser.

Översiktsplanen, i 4 kap. PBL, är den plan som är mest översiktlig. I översiktsplanen, som gäller både pågående och framtida markanvändning, skall allmänna intressen konkretiseras och preciseras vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.¹¹⁰ Översiktsplanen är obligatorisk för varje kommun och dess huvudsyfte är att fungera som ett styrinstrument för utvecklingen av bebyggelsen.¹¹¹ Regeringen anser att det är av stor betydelse att kommunen upprättar tillgänglighetsprogram. Ett sådant program bör ingå som en del av översiktsplanen. I denna kan riktlinjer ges för hur funktionshindrades villkor i kommunen kan förbättras.¹¹² Eftersom översiktsplanen skall redovisa de allmänna intressena i 2 kap. PBL, som bör beaktas vid markanvändningsbeslut, kan planen sägas utgöra ett förhandsbesked till kommuninvånare och andra om vilka allmänna intressen och inom vilka områden av kommunen som dessa kan komma att vägas in vid framtida markanvändningsbeslut. Men observera att även enskilda intressen vid beslut enligt PBL måste beaktas, enligt 1 kap. 5 § PBL. Översiktsplanen är inte rättsligt bindande. Översiktsplanen har inte någon rättsverkan varken för enskilda eller för kommunen.¹¹³ I 2 kap. 2 § PBL står det att planläggningen skall ”främja en från social synpunkt god livsmiljö”. Enligt förarbetena till PBL innefattar detta begrepp tillgänglighet för funktionshindrade.¹¹⁴ I 2 kap. 4 § 6 p. PBL står uttryckligen att det skall finnas ”möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området”.

¹⁰⁹ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 29 juni 2001 s. 13.

¹¹⁰ Prop. 1994/95:230 s. 51 samt TNC 95 s. 255.

¹¹¹ Prop. 1994/95:230 s. 51 samt Didón m.fl., Plan- och bygglagen - en kommentar s. 28.

¹¹² Prop. 1999/2000:79 s. 43.

¹¹³ Didón m.fl., Plan- och bygglagen - en kommentar s. 28.

¹¹⁴ Prop. 1985/86:1 s. 112 f.

I 5 kap. PBL finns regler om detaljplanen. Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning inom en begränsad del av kommunen skall ske genom en detaljplan som är kommunens viktigaste instrument att reglera markens användning av bebyggelse.¹¹⁵ Den allmänna bestämmelsen i 2 kap. PBL om tillgänglighet skall iakttas när en detaljplan antas. Detaljplanen ger fastighetsägaren besked om vilken mark som är lämpad för bebyggelse och hur bebyggelsen i sådana fall skall placeras och utformas. I princip kan inte en ansökan om bygglov som är förenlig med detaljplanen vägras, så länge planen gäller.¹¹⁶ Detaljplanen ger på detta vis fastighetsägaren en tidsbegränsad byggrätt.¹¹⁷ Detaljplaner bör enligt regeringens uppfattning behandla frågor om tillgänglighet. I de kommuner där man utarbetat sådana tillgänglighetsprogram går förbättringsarbetet väsentligt fortare än där program saknas.¹¹⁸ P.g.a. att detaljplanen är bindande skall information om planen gå till en sakägarkrets och det finns också möjlighet för dessa att överklaga.¹¹⁹ Det är precist reglerat i lagen vad en detaljplan skall innehålla och vad den får innehålla.¹²⁰ En detaljplan skall främst upprättas för ny sammanhållande bebyggelse, men även för enstaka byggnader och befintlig bebyggelse, enligt 5 kap. 1 § PBL.¹²¹

Enligt 5 kap. 16-17 §§ PBL skall områdesbestämmelserna upprättas för att syftet med översiktsplaner skall kunna uppnås eller för att ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB skall kunna tillgodoses.¹²² Tidigare fanns reglerna om områdesbestämmelser i 4 kap. PBL. Men lagrådet har yttrat att det avgörande skälet för en flyttning av reglerna till 5 kap. PBL är att områdesbestämmelserna sakligt har mer gemensamt med detaljplanen än översiktsplanen.¹²³ Områdesbestämmelsen är rättsligt bindande, d.v.s. har samma rättsverkan, och följer samma regler som för en detaljplan, men en områdesbestämmelse är oftast inte lika fullständig som en detaljplan. Denna plantyp berör ofta en specifik fråga som t.ex. frågan om ett äldre bostadsområde skall bevaras

¹¹⁵ TNC 95 s. 70 samt Lindberg, Om besvärspövningen av planbeslut s. 465.

¹¹⁶ Avser detaljplanens genomförandetid som kan vara minst 5 år och högst 15 år, 5 kap. 15 § PBL.

¹¹⁷ Didón m.fl., Plan- och bygglagen - en kommentar s. 32.

¹¹⁸ Prop. 1999/2000:79 s. 43.

¹¹⁹ Sakägarkrets: fastighetsägare, grannar, boende som berörs, aktuell hyresgästorganisation. Enligt prop. 1994/95:230 s. 134, SOU 1994:134 s. 12, Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen s. 251, 254 samt Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 115.

¹²⁰ Se ex. 5 kap. 7 § PBL.

¹²¹ Didón m.fl., Plan- och bygglagen - en kommentar s. 34.

¹²² TNC 95 s. 169.

¹²³ Prop. 1985/86:1 s. 550.

eller inte.¹²⁴ Det är bara i undantagsfall som en områdesbestämmelse reglerar frågor om tillgänglighet.¹²⁵

4.6 Bygglov

Tillstånd att bygga lämnas enligt 1 kap. 4 § PBL. 8 kap. 1 § PBL anger att bygglov avser nybyggnad, tillbyggnad, ändrad användning av en byggnad, vissa yttre ändringar av en byggnad samt anordnade eller väsentlig ändring av vissa andra anläggningar än byggnader. Då byggnadsnämnden prövar en ansökan om bygglov tar nämnden främst följande bestämmelser i beaktning: 3 kap. 1, 2, och 10-18 §§ PBL och de allmänna intressena i 2 kap. PBL. Dessutom får åtgärden inte strida mot detaljplanen eller mot en områdesbestämmelse. Detta följer av reglerna i 8 kap. 11, 12 §§ PBL.¹²⁶ Sammanfattningsvis gäller att bygglov skall lämnas om den sökta åtgärden överensstämmer med detaljplan och kommunen bedömer att byggnadens yttre är lämpligt i förhållande till omgivningen.¹²⁷ 8 kap. 5 § 1 och 3 st. PBL ger kommunen möjlighet att avvika från de stränga kraven på bygglov. Kommunen kan nämligen besluta i detaljplan att bygglov inte behövs. Detta får inte beslutas om bygglov skulle krävas för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som t.ex. möjligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området.¹²⁸

4.7 Tillsyns- och kontrollförfarandet

Regeringen har uttalat att ”det nya systemet (fr.o.m. den 1 juli 1995, min anm.) för tillsyn och kontroll har förutsättningar att kunna förena möjligheterna att säkerställa de grundläggande tillgänglighetskraven i ett tidigt skede av byggprocessen med en förbättrad uppföljning av kraven under byggtiden. En nödvändig förutsättning för detta är att kraven är förutsebara, tydliga och entydiga”. Det skall inte behöva råda tvekan om vad som är samhällets minimikrav vad avser tillgänglighet.¹²⁹ En nyhet som infördes i samband med ändringen i PBL den 1 juli 1995 är alltså ett utökat ansvarsområde för byggherren. ”Byggherren är den som för egen räkning utför eller

¹²⁴ A a s. 602.

¹²⁵ Månsson, Bygg för alla s. 92.

¹²⁶ Boken om lov, tillsyn och kontroll s. 3 samt Månsson, Bygg för alla s. 99.

¹²⁷ Månsson, Bygg för alla s. 100.

¹²⁸ Boken om lov, tillsyn och kontroll s. 3.

¹²⁹ SOU 1994:36 s. 328 samt prop. 1994/95:230 s. 93, 131.

låter utföra t.ex. byggnadsarbete eller anläggningsarbete” och han har det fulla formella ansvaret för de tekniska egenskapskraven.¹³⁰ Detta klargörs genom att prövningen av bygglov inte längre omfattar tekniska egenskaper, utan är föremål för det fristående tillsyns- och kontrollförfarandet i BVL. Byggnadsnämnden skall inte granska t.ex. tillgänglighets- eller användbarhetsfrågor i byggnaden. Detta är byggherrens ansvar. Däremot har byggnadsnämnden möjlighet att utöva tillsyn över att byggherren tar sitt ansvar genom ett administrativt förfarande som går till på följande vis:

Byggnadsnämnden skall, vid mer omfattande arbeten, underrättas om att ett byggnadsarbete skall påbörjas, 9 kap. 2 § PBL. När en sådan s.k. bygganmälan kommit in skall nämnden sammankalla till byggsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt.¹³¹ Byggsamrådet ger byggnadsnämnden ett bra tillfälle att informera om tillgänglighetskraven, och normalt sett är byggnadsnämnden skyldig att kalla till byggsamråd.¹³² Vid byggsamrådet görs en genomgång av arbetenas planering, den samordning som krävs samt de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden skall kunna antas uppfylla de krav som avses i 3 kap. PBL och 2 § BVL, enligt 9 kap. 8 § PBL.¹³³ Enligt 9 kap. 9 § PBL skall resultatet av byggherrens och kommunens genomgång av byggsamrådet dokumenteras i en kontrollplan, om det inte är uppenbart obehövligt. Kontrollplanen är en plan som innehåller vilka kontroller som behöver göras och handlar inte om vad som skall uppnås. Upprättandet av kontrollplan omfattar alltså inte hela projektets förutsättningar, utan bara den del som omfattas av de krav som ställs i 3 kap. PBL och BVL.¹³⁴ Vid byggsamrådet skall bl. a. kvalitetsansvarig medverka för att gemensamt komma fram till vad som behövs för att uppfylla kraven på t.ex. tillgänglighet och användbarhet. Den kvalitetsansvariges uppgift skall vara att delta i samrådet och se till att kontrollplanen följs.¹³⁵

¹³⁰ TNC 95 s. 60 samt Didon m.fl., Plan- och bygglagens grunder s. 78.

¹³¹ Ex. enkla projekt där samhällskraven bevakas av annan myndighet.

¹³² Boken om lov, tillsyn och kontroll s. 26.

¹³³ 3 kap. PBL hänvisar till BVL. Enligt 2 § 1 st. 8 p. BVL skall det i en kontrollplan som regel ingå en punkt rörande ”tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.”

¹³⁴ Prop. 1993/94:178 s. 73 samt Boken om lov tillsyn och kontroll s. 34.

¹³⁵ Prop. 1993/94:178 s. 79.

Kommunen kan kräva att ett intyg från en fristående sakkunnig skall lämnas in till byggnadsnämnden. Detta är fortfarande inte speciellt vanligt men där kommunen kräver detta har det visat sig vara mycket gynnsamt för tillgänglighetsfrågorna i en byggnadsprocess.¹³⁶ Fristående sakkunniga och kvalitetsansvariga är, som nämnts innan, viktiga för processen avseende tillgänglighet. Det är först när ett intyg finns, från en fristående sakkunnig eller kvalitetsansvarig, som det finns ett bevis på att tillgängligheten är uppnådd. Ett problem kan dock vara att sakkunnig eller kvalitetsansvarig anställs av byggherren och på detta vis lätt hamnar i en beroendeställning.¹³⁷ Om byggherren har följt planeringen enligt den kontrollplan som dragits upp och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 10 kap. PBL skall byggnadsnämnden utföra ett s.k. slutbevis, 9 kap. 10 § PBL. Slutbeviset fyller egentligen ingen funktion idag utan har blivit en morot för byggherren eftersom ett slutbevis krävs för att bli beviljad bostadssubvention av länsstyrelsen.¹³⁸

Tillsyns- och kontrollförfarandet skall beaktas av byggnadsnämnden när denna kontrollerar om byggnadsarbetet överensstämmer med bygglovet, detaljplan eller områdesbestämmelser. Det är alltså inte bara frågan om en kontroll av de tekniska egenskapskraven utan ett samspel mellan lov och tillsyn och kontroll. I och med att bygglovsfrågorna har genomgått stora förändringar på relativt kort tid är systemet idag osäkert. Kommunerna måste bygga upp nya rutiner och nya arbetssätt.¹³⁹

5 Nationell bygglagstiftning om tillgänglighet

5.1 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken

Nämnda proposition är en viktig nationell handlingsplan för handikappolitiken. De tre huvudområden som behandlas är:

- att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer,
- att skapa ett tillgängligt samhälle, samt
- att förbättra bemötandet.¹⁴⁰

¹³⁶ Tillgänglighet i planerings- och byggprocessen s. 15.

¹³⁷ Månsson, Bygg för alla s. 103.

¹³⁸ Prop. 1993/94:178 s. 76.

¹³⁹ Månsson, Bygg för alla s. 98.

¹⁴⁰ Prop. 1999/2000:79 s. 29. Uppsatsens titel syftar till huvudområde två i propositionen.

Tanken som präglar propositionen är egentligen mycket kortfattat: tanken på full delaktighet och jämlikhet, men även uppfattningen om alla människors lika värde.¹⁴¹ Normalisering och integrering är två begrepp som återkommer i propositionen och är centrala inom handikappideologin.¹⁴² Svensk lagstiftning om tillgänglighet bygger på ett internationellt samarbete med FN.¹⁴³ Att FN dessutom har utarbetat 22 standardregler, vars femte regel är av intresse för just tillgängligheten, har redovisats för i kapitel 3. Förbättrad tillgänglighet anses vara en viktig demokratifråga i Sverige såsom i övriga världen.¹⁴⁴ Regeringen uttrycker i prop. 1999/2000:79 att propositionen är en nationell handlingsplan som är en del i utvecklingen av målen som uttrycks i FN: s standardregler. Statliga myndigheter bör integrera handikapperspektivet i den ordinarie verksamheten. Vidare uttalar regeringen att utgångspunkten för handlingsplanen bör vara FN: s standardregler och de nationella målen för handikappolitiken.¹⁴⁵

I propositionen konstaterar regeringen att det bör (observera att det inte står ”skall”) införas krav på att enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten skall elimineras innan år 2010.¹⁴⁶ I lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser bör också hinder vara eliminerande innan tidsgränsens slut. Regeringen fastställer även att det är främst den yttre miljön som är ett problem för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.¹⁴⁷ Vad som sagts gäller således regeringens andra krav: ”att skapa ett tillgängligt samhälle”. Avsnitten i propositionen som avser att belysa på vilket sätt ”handikapperspektivet skall genomsyra samhället” eller ”bemötande”, skall inte kommenteras. Vad som dessutom är utmärkande för propositionen och regeringens strävande mot att förbättra tillgängligheten är att regeringen i den nämnda propositionen uttalade att takten på arbetet med att förbättra tillgängligheten på allmänna platser och offentliga lokaler behöver öka.¹⁴⁸ I handlingsplanen nämns även

¹⁴¹ A a s. 11, 23.

¹⁴² A a s. 13 samt Tideman, Perspektiv på funktionshinder och handikapp s. 11.

¹⁴³ Prop. 1999/2000:79 s. 21. År 1989 inledde regeringen ett arbete inom FN i syfte att få till stånd internationella regler om funktionshindrade individers rättigheter.

¹⁴⁴ Prop. 1999/2000:79 s. 23 samt prop. 1985/86:1 s. 57.

¹⁴⁵ Prop. 1999/2000:79 s. 32.

¹⁴⁶ I kap. 5.3.1. beskrivs vad som menas med enkelt åtgärdade hinder. Dessa åtgärder presenteras i Boverkets s.k. åtgärdslista. Se även fotnot 171, 172 och 173.

¹⁴⁷ Prop. 1999/2000:79 s 39 f.

¹⁴⁸ Pressmeddelande från Socialdepartementet 2000-03-21 s. 4 samt prop. 1999/2000:79 s.42.

att en varsam helhetssyn erfordras vid ändring i byggnader så att byggnadens särdrag beaktas, 3 kap. 10 § PBL.¹⁴⁹

5.2 Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser

Propositionen som ligger till grund för ändringarna i PBL gällande från den 1 juli 2001 är prop. 2000/01:48 – ”Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser”. Denna proposition tillsammans med bostadsutskottets betänkande¹⁵⁰ och riksdagens skrivelse¹⁵¹ är förarbeten till lagändringarna den 1 juli 2001.¹⁵²

De förut nämnda lagändringarna i PBL innebär att tydligare krav ställs på att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska få ökad tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser. Dessa krav skall ställas i samband med iordningställande och ändring av allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. I befintliga byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser ska enkelt avhjälpta hinder mot lokalerna och platsernas tillgänglighet och användbarhet undanröjas, i den utsträckning som följer av de föreskrifter som Boverket tar fram. Större myndigheter och myndigheter som har mycket kontakt med allmänheten bör göra lokaler, information och övrig verksamhet tillgänglig. Detta bör vara färdigt senast år 2005.¹⁵³

Då riksdagen beslutade om ändringen i PBL innebar detta i korthet framför allt en ökad tydlighet i gällande bygglagstiftning för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, men även innan den 1 juli 2001 innehöll PBL flera bestämmelser som berörde personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga: 2 kap. 4 §, 3 kap. 3, 10-18 §§, 5 kap. 7 §, 9 kap. 1, 8-10 §§ PBL. På olika sätt handlade dessa regler bl.a. om byggnader av kulturhistoriskt värde, allmänna platser, detaljplaner, byggherrens ansvar, ny- eller tillbyggnader m.m. och deras förhållande

¹⁴⁹ Prop. 1999/2000:79 s.42.

¹⁵⁰ 2000/01:BoU5.

¹⁵¹ Rskr. 2000:01:155.

¹⁵² Lag (2001:442) om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

¹⁵³ Prop. 1999/2000:79 s. 32, samt SOU 2001:48 s. 217. HO är den enda myndighet som använder ordet ”skall”. Andra myndigheter använder ordet ”bör”.

till tillgängligheten.¹⁵⁴ Funktionshindrade personers rättigheter var alltså inte bortglömda, bara opreciserade. Dessa regler är idag fullt gällande, men har som nämnts kompletterats med nya tydligare regler med en mer precis innebörd. Dessa regler återfinns i 3 kap. 18 §, 16 kap. 1 §, 17 kap. 21a §, 17 kap. 22 § PBL samt en ny rubrik har införts närmast före 17 kap. 20 § PBL.

Sammanfattningsvis innebär förändringarna i PBL ett förtydligande genom att:

- tydliga krav *skall* ställas på att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga *skall* få ökad tillgänglighet till allmänna platser.
- Detta krav ställs i samband med ändring eller iordningställande av allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader.
- I byggnader som innehåller lokaler som allmänheten har tillträde till och på allmänna platser *skall* enkelt avhjälpta hinder mot lokalernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga undanröjas,
- i den utsträckning som följer av föreskrifter som meddelas med stöd av lagen” (*min kursivering*).¹⁵⁵

Dessa förändringar skall redogöras för mer ingående i kapitel 5.3.1.

5.3 Bakgrund till lagändringarna

Som nämnts var ett av tre förslag i den omtalade propositionen ”att skapa ett tillgängligare samhälle.”¹⁵⁶ Riksdagen har kommit fram till dagens lydelse av PBL genom en mängd utredningar och undersökningar. Beslutsgången har varit lång, med en början redan i slutet av 1950- talet.¹⁵⁷ Två utredningar som gjordes då har haft särskilt stor betydelse för handikappolitiken: den Socialpolitiska kommitténs utredning (tillsatt år 1958) och Handikapputredningen.¹⁵⁸ Framför allt 1960- talet var

¹⁵⁴ 3 kap. 10,11 §§ PBL anses av stor betydelse idag eftersom ”varsamhet vid ombyggnad och ändring” sedan länge är ett nyckelbegrepp. Regeringen bedömer att de flesta miljöer kan anpassas på ett varsamt sätt, så att de kulturhistoriska värdena tas till vara. Prop. 2000/01:48 s. 9.

¹⁵⁵ Prop. 2000/01:48 s. 1.

¹⁵⁶ Prop. 1999/2000:79 s. 29.

¹⁵⁷ Det allra första lagförslaget kom så tidigt som i slutet av 1800- talet och syftade till att ge stöd till vad man på den tiden kallade sinnesslöa individer. Inte förrän på 1940- talet infördes dock den första lagen som avsåg undervisning av utvecklingsstörda, den tidens s.k. bildbara sinnesslöa, enligt prop. 1999/2000:79 s. 15.

¹⁵⁸ SOU 1964:43 samt SOU 1976:20.

händelserikt avseende jämställdhetsfrågor och den samhälleliga debatten ökade avseende samhällets ansvar för dess fysiska utformning.¹⁵⁹ Plan- och byggutredningens förslag till lagstiftning i betänkandet ”Miljö och fysisk planering”, handikappombudsmannens olika kommunundersökningar och 1989 års handikapputredning är fler exempel på undersökningar och utredningar som har gjorts.¹⁶⁰

5.3.1 Lagändringarna i PBL den 1 juli 2001

I detta kapitel skall en konkret analys göras av de materiella lagreglerna i PBL som har ändrats eller är nya i förhållande till äldre lagstiftning, och som berör tillgänglighet och användbarhet. Den nya versionen av lagtexten skall kommenteras samt jämföras med den äldre lydelsen. De ändringar som har gjorts kursiveras, för att markera skillnaderna mellan ny och äldre lagstiftning.

- 3 kap. 18 § PBL:

Dåvarande lydelse (< den 1 juli 2001): ”I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 17 § andra stycket alltid tillämpas samt vad som föreskrivs i 15 och 16 §§ och i 17 § första, tredje och fjärde styckena tillämpas i skälig utsträckning.”

Ny lydelse (> den 1 juli 2001): ”I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 17 § andra stycket alltid tillämpas samt vad som föreskrivs i 15 och 16 §§ och i 17 § första, tredje och fjärde styckena tillämpas i skälig utsträckning.

¹⁵⁹ Prop. 1999/2000:79 s. 11 samt Rioux (red), Let the world know s. 84, 96.

¹⁶⁰ SOU 1994:35, SOU 2001:48 s 28 samt SOU 1992:52.

*alltid uppfylla kravet i 15 § första stycket
5 på användbarhet för personer med
nedsatt rörelse- eller
orienteringsförmåga i den utsträckning
som följer av föreskrifter meddelade med
stöd av denna lag”*

Det har tillkommit ett nytt andra stycke som innebär en förbättring och precisering för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. I och med lagändringen i 3 kap. 18 § PBL den 1 juli 2001 skärps kraven på tillgänglighet i samband med iordningställande av allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. Kravet är mer precist än tidigare, d.v.s. innan den 1 juli 2001, då PBL enbart krävde att allmänna platser handikappanpassas i *skälig* utsträckning.¹⁶¹ Skillnaden är, i fråga om användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, att enligt 3 kap. 18 § 2 st. PBL skall *alltid* 3 kap. 15 § 1 st. 5 p. PBL uppfyllas.

3 kap. 15 § 1 st. 5 p. PBL lyder: ”Tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till natur- och kulturvärdena på platsen. Dessutom skall tillses att”... ”tomten, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt, kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga”. Vad som är skrivet för tomter gäller därmed även allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. I 3 kap. 1 st. 18 § PBL hänvisas dessutom till 3 kap. 15 §, 16 § och 17 § 1, 3, 4 st. PBL. Dessa paragrafer skall dock bara användas i skälig utsträckning.

Eftersom det ofta är i gatumiljön som det finns hinder för exempelvis rörelsehindrade och rullstolsburna personer preciseras kraven ytterligare fr.o.m. den 1 juli 2001. Enligt regeringen finns det starka skäl för att en förbättring av miljön skall intensifieras. Plan- och byggutredningen samt handikapputredningen har kommit fram till slutsatsen att tillgänglighet är ett väsentligt allmänt intresse och det är ett

¹⁶¹ Prop. 2000/01:48 s. 6, 11.

väsentligt allmänt intresse att den gemensamma miljön i rimlig utsträckning kan användas av alla på lika villkor.¹⁶²

PBL och PBF hänger intimt ihop. 3 kap. 18 § 2 st. PBL hänvisar till 3 kap. 15 § 5 p. PBL som 6 § PBF hänvisar till. Då 3 kap. 15 § 5 p. PBL och 18 § 2 st. PBL läses tillsammans med 6 § PBF framgår att allmänna platser och område för andra anläggningar än byggnader, omfattas av lagstiftningen fr.o.m. den 1 juli 2001, och det är Boverket som avgör de verkställighetsföreskrifter som skall gälla. Dessutom har nya rubriker före 2, 6 §§ PBF införts. Dessa har ändrats från ”byggnader” till ”byggnader och allmänna platser” och ”tomter” till ”tomter och allmänna platser”. Detta har skett för att markera att allmänna platser nu också ingår då den fysiska miljön skall anpassas. Anledningen till detta är att Boverket anser, i regeringsuppdraget om tillgänglighet, att förtydligandet av de nya kraven i 3 kap. 18 § PBL skall ske i myndighetsföreskrifter och allmänna råd.¹⁶³ Därför har rubriken före 6 § PBF ändrats samt p. 5 har ändrats till att innehålla även ”allmän plats och område för andra anläggningar än byggnader”.¹⁶⁴

- 16 kap. 1 § PBL

Dåvarande lydelse (< den 1 juli 2001):

”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs.

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,

2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser

¹⁶² SOU 1994:36 s. 331, 336, prop. 1994/95:230 s. 78, 96 samt prop. 2000/01:48 s. 10. Det finns ingen uttrycklig definition av vad som är ”ett väsentligt allmänt intresse”. Däremot framgår av 3 kap. 4 § MB att väsentliga samhällsintressen skall tillgodoses. PBL skall beaktas då bestämmelser i 3 kap. MB används, enligt 1 kap. 2 § MB. PBL skall främja de allmänna intressena, enligt 1 kap. 1 § PBL. De allmänna intressena anges i 2 kap. PBL. Detta innebär att tillgänglighet i den byggda miljön för personer med funktionshinder är ett viktigt allmänt intresse, enligt 2 kap 4 § 6 p. PBL samt 2 § 8 p. BVL. Se mer om vad som är ”ett allmänt intresse” i kap. 4.2. samt fotnot 97.

¹⁶³ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 20 februari 2001 s. 9.

¹⁶⁴ A a s. 19.

3. för kontroll av att föreskrifter som avses i 1 efterlevs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om kvalitetsansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 9 kap. 13-15 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap”.

Ny lydelse (> den 1 juli 2001):

”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs.

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,

2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter, *områden för andra anläggningar än byggnader* och allmänna platser

3. för kontroll av att föreskrifter som avses i 1 efterlevs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om kvalitetsansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 9 kap. 13-15 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap”.

Det är en genomgående och konsekvent ändring i PBL och i PBF, att numera inkludera ”områden för andra anläggningar än byggnader”. Innan den 1 juli 2001 var bara allmänna platser omnämnda. ”Områden för andra anläggningar än byggnader” avser sådan mark som används eller behövs för ett normalt nyttjande av anläggningen.¹⁶⁵ Observera att det med ”område för andra anläggningar än byggnader” förutsätter att det inte finns någon byggnad på området. Om det finns en byggnad på marken är det istället per definition en tomt.¹⁶⁶ Att det per definition är en tomt eller ett ”område för andra anläggningar än byggnader” har ingen betydelse vid användandet av denna paragraf. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar oavsett om det rör sig om byggnader och andra anläggningar, tomter, områden för andra anläggningar än byggnader eller allmänna platser. Läget är sammanfattningsvis att paragrafens tillämpningsområde har blivit vidare. Efter lagändringen innefattas även sådan mark som används eller behövs för ett normalt nyttjande av anläggningen, t.ex. en tunnel eller en idrottsplats.¹⁶⁷

- Ny rubrik

Dåvarande lydelse (< den 1 juli 2001): ”Särskilda krav på befintliga byggnader.”

Ny lydelse (> den 1 juli 2001): ”*Särskilda krav på befintliga byggnader m.m.*”

Den nya rubriken är placerad just innan 17 kap. 20 § PBL, för att förtydliga syftet med efterföljande regler. Tillägget ”m.m.” visar att 17 kap. PBL berör fler objekt än byggnader. I förhållande till tidigare lagstiftning rör det sig om en utvidgning. ”M.m.” innebär förutom byggnader att även andra anläggningar, tomter och lokaler

¹⁶⁵ Boken om lov, tillsyn och kontroll s. 35.

¹⁶⁶ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 20 februari 2001 s. 7.

¹⁶⁷ Boken om lov, tillsyn och kontroll s. 35.

dit allmänheten har tillträde samt allmänna platser omfattas av de särskilda krav som ställs avseende t.ex. tillgänglighet. Se vidare 17 kap. 21 a -22 §§ PBL som redogörs för nedan.

- 17 kap. 21 a § PBL

Ny paragraf med lydelse
(> den 1 juli 2001):

*”I lokaler dit allmänheten har tillträde
och på allmänna platser skall enkelt
avhjälpta hinder mot tillgängligheten och
användbarheten för personer med
nedsatt rörelse- eller
orienteringsförmåga undanröjas i den
utsträckning som följer av föreskrifter
meddelade med stöd av denna lag”*

Boverket har uttalat att det anser att det inte är lämpligt att en reglering av ”under vilka förutsättningar som undantag kan göras” sker genom myndighetsföreskrifter, utan bör i stället göras genom en förordning, i detta fall PBF.¹⁶⁸ Boverket har bemyndigats att meddela föreskrifter till 17 kap. PBL (inklusive 17 kap. 21a § PBL) genom 5 § PBF.¹⁶⁹ Genom en ändring av 5 § PBF får Boverket nu ett bemyndigande att meddela föreskrifter till de lagändringar som gjorts.¹⁷⁰ Detta innebär att denna myndighet har en större möjlighet än innan, att i allmänna råd, föreskrifter etc. besluta vilka krav som skall ställas på tillgänglighet i sådana lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser.

Tidigare var 17 kap. 21a § PBL ett nytt stycke i dåvarande 17 kap. 20 § PBL. Paragrafen har behandlats av Plan- och byggutredningen i betänkandet ”Miljö och fysisk planering”. I denna utredning sägs angående 17 kap. 21a § PBL att åtgärder skall vidtas för att enkelt avhjälpta hinder för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga skall undanröjas. Exempel på sådana enkla åtgärder är kontrastmarkering, skyltning, belysning, ta bort trösklar eller skaffa

¹⁶⁸ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 20 februari 2001 s. 9.

¹⁶⁹ Tillägg sist i paragrafen: ” 21a § om krav på undanröjande av enkelt avhjälpta hinder och om undantag från sådana krav.”, enligt förordning (2001:320) om ändring i plan- byggförordningen (1987:383).

¹⁷⁰ Prop. 2000/01:48 s. 1.

ramper etc.¹⁷¹ Boverket har utarbetat en handbok med exempel på hur en kommun kan åtgärda hinder på ett enkelt sätt. Denna s.k. åtgärdslista beskrivs i regeringsuppdraget om tillgänglighet år 2001 som Boverket har fått.¹⁷²

- 17 kap. 22 § PBL

Dåvarande lydelse (< den 1 juli 2001): ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20 och 21 §§, meddela de ytterligare bestämmelser som behövs.”

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser”.

Ny lydelse (> den 1 juli 2001): ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20- 21 a §§ meddela de ytterligare bestämmelser som behövs.

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser”.

Med stöd av bemyndigandet i denna paragraf, kommer preciserande krav på t.ex. vad som är att anse som ”enkelt åtgärdade hinder” att ställas i förordningar eller myndighetsföreskrifter. ”Enkelt åtgärdade hinder” är en väl förankrad handbok som ges ut av Boverket. Den innehåller exempel på åtgärder som en kommun kan vidta för att åtgärda de enkelt avhjälpna hindren som finns i de befintliga publika lokalerna

¹⁷¹ SOU 1994:36 s. 337 f.

¹⁷² Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 20 februari 2001 s. 9. Åtgärdslistan återfinns i bilaga 3. till Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 4 september 2001.

och på befintliga allmänna platser.¹⁷³ Ändringen är ”bara” en följdändring av 17 kap. 21 a § PBL, och inte en lika stor nyhet som 17 kap. 21 a § PBL eller 3 kap. 18 § PBL är.¹⁷⁴

5.4 Föreskrifter och kompletterande rekommendationer

Bindande bestämmelser i t.ex. PBL, BVL och BBR innehåller funktionskrav vilka endast i begränsad utsträckning är formulerade som detaljerade krav (ex. mått).¹⁷⁵ Gällande föreskrifter skall naturligtvis beaktas, men ytterligare allmänna råd vid fysisk planering skall i möjligaste mån också beaktas för att hinder i miljön skall undvikas. Kompletterande rekommendationer eller allmänna råd är inte bindande till skillnad från bestämmelser och föreskrifter i t.ex. PBL, BBR, BVL och BVF.

BBR är en författning som innehåller föreskrifter och allmänna råd till PBL, BVL och BVF.¹⁷⁶ Föreskrifterna i BBR skall enligt BBR 1:2 användas:

- när en byggnad uppförs,
- beträffande tillbyggda delar, när en byggnad byggs till,
- mark- och rivningsarbeten samt
- för tomter som tas i anspråk för bebyggelse.¹⁷⁷

De allmänna råden är generella rekommendationer om tillämpningen av föreskrifterna i PBL, BVL och BVF.¹⁷⁸ Enligt BBR anger de allmänna råden hur någon kan eller bör handla för att uppfylla de bindande föreskrifterna. Observera dock att det är upp till den enskilde att välja andra lösningar så länge dessa uppfyller föreskrifterna. Dessutom kan de allmänna råden innehålla förklarande eller redaktionella upplysningar.¹⁷⁹

¹⁷³ Bilaga 3 till Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000 4 september 2001.

¹⁷⁴ Prop. 2000/01:48 s. 10.

¹⁷⁵ Bygg ikapp handikapp, s. 13.

¹⁷⁶ BBR s. 13. Dessutom innehåller BBR föreskrifter och allmänna råd till förordningen (1993:38) om hissar och vissa andra motordrivna anordningar. Ytterligare föreskrifter och allmänna råd om bl.a. bärförmåga, stadga och beständighet finns i Boverkets konstruktionsregler (BFS 1993:58), BKR.

¹⁷⁷ BBR 1:2. Föreskrifterna i 3 kap. BBR om utformning gäller inte för fritidshus med högst två bostäder.

¹⁷⁸ BBR s. 13.

¹⁷⁹ A a s. 15.

Vad avser tillgänglighet är 3 kap. BBR av intresse. Detta kapitel innehåller bindande föreskrifter och allmänna råd till 3 kap. 15 § PBL, 2 § BVL, 11, 12 §§ BVF.¹⁸⁰ Tillsyns- och kontrollsyste­met, som beskrivs i kapitel 4.7, har enligt regeringen förutsättningar att kunna förena möjligheterna att säkerställa de grundläggande tillgänglighetskraven i ett tidigt skede av byggprocessen med en förbättrad uppföljning av kraven under byggtiden. Eftersom prövningen av bygglov inte längre omfattar tekniska egenskaper, utan är föremål för det fristående tillsyns- och kontrollförfarandet i BVL, har 2 § BVL stor betydelse för att god tillgänglighet uppnås.¹⁸¹ Exempel på en bindande bestämmelse med tillhörande allmänt råd om tillgänglighet och rullstol är BBR 3:121:

”Då det i denna författning anges att en byggnad eller en del av en byggnad skall vara tillgänglig för eller kunna användas av person som sitter i rullstol, eller ge utrymme för manövrering med rullstol, avses eldriven rullstol för begränsad utomhusanvändning (utomhusrullstol) utom i enskilda lägenheter i bostäder då manuell eller liten eldriven rullstol för inomhusanvändning (inomhusrullstol) avses.

Råd: dimensionerade vändmått som är lämpliga vid bedömning av tillgängligheten för utomhusrullstol är en cirkel med diametern 1,50 meter och för inomhusrullstol en cirkel med diametern 1,30 meter.”¹⁸²

Till denna bestämmelse och det tillhörande allmänna rådet finns det diverse kompletterande rekommendationer om rullstolstyper, utrymmesbehov vid passage och vändning, rullstol manövrerad av hjälpare, utrymme under bord, räckvidd, personlyft, taklyft, mobil lyft etc..¹⁸³ Denna typ av kompletterande rekommendationer innehåller fakta, råd och åsikter baserade på erfarenheter om hur miljön skall utformas för att den skall vara tillgänglig för funktionshindrade personer.

¹⁸⁰ Dessutom innehåller 3 kap. BBR regler om 4 § förordningen (1993:38) om hissar och vissa andra motordrivna anordningar. I kap. 5.3.1 redogörs för sambandet mellan 3 kap. 18 § PBL och 3 kap. 15 § PBL. I kap. 6.1.4 och 6.2 diskuteras 12 § BVF.

¹⁸¹ Se fotnot 127: SOU 1994:36 s. 328 samt prop. 1994/95:230 s. 93, 131.

¹⁸² I BBR föregås de allmänna råden av texten ”Råd” och de är tryckta med mindre och indragen text i anslutning till den föreskrift som de hänför sig till.

¹⁸³ Bygg ikapp handikapp, s. 25-32.

5.5 Allmän diskussion kring nationell plan- och bygglagstiftning avseende tillgänglighet

Många byggherrar anser att kostnaderna är för höga för att installera en hiss, och skjuter därför på ombyggnaden eller ändringen som är nödvändig för att göra byggnaden tillgänglig. Åtgärden blir ofta kallad ”ett ianspråktagande av byggnaden för annat ändamål” eller upprustning, renovering eller liknande och villkoret om tillgänglighet för handikappade behöver p.g.a. detta inte uppfyllas. Ett förslag är i detta konkreta fall att införa statsbidrag för hissinstallation. Detta skulle göra situationen mer ekonomiskt hanterbar för fastighetsägaren, byggherren eller bolaget. I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken nämner regeringen att ”i de fall då kostnaderna blir för höga i förhållande till huvudmännens ekonomiska möjligheter kan de offentliga systemen träda in” samt att frågor om tillgänglighet skall beaktas från början.¹⁸⁴ Även om det inte skulle bli aktuellt med hissbidrag eller liknande framhåller regeringen att kostnaderna för att eliminera enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten kan begränsas om åtgärderna genomförs i samband med ordinarie underhållsarbete, enligt ansvars- och finansieringsprincipen.¹⁸⁵

Ett ytterligare problem som bör uppmärksammas är ”risken” för att alltför många byggnader klassificeras som byggnadsminnen, miljömässigt- eller kulturhistoriskt värdefulla etc. för att ”slippa” göra nödvändiga åtgärder för tillgänglighet och användbarhet. I alla dessa fall krävs alltid en varsam helhetssyn men undantag kan medges. Se 3 kap. 10, 13 §§ PBL. Undantag görs också relativt ofta för mindre näringsidkare om en anpassning skulle inverka alltför negativt på ekonomin.¹⁸⁶

I samband med denna allmänna diskussion om nationell plan- och bygglagstiftning avseende tillgänglighet bör ett aktuellt begrepp som återfinns i bl.a. handlingsplanen, noteras nämligen: ”design för alla”.¹⁸⁷ Detta innebär att miljön och byggnader skall göras både estetiskt tilltalande och tillgängliga och en förhoppning om att minska behovet av särskilda lösningar. Området där tillgänglighetsfrågor har hög prioritet är begrepp, och inte återspeglar verkligheten. Detta är Bo01 i Malmö, Universeum i

¹⁸⁴ Prop. 1999/2000:79 s. 30.

¹⁸⁵ Prop. 2000/01:48 s. 14. Se även fotnot 8.

¹⁸⁶ A a s. 42.

¹⁸⁷ Prop. 1999/2000:79 samt prop. 2001/01:48 s. 47.

arkitektur, formgivning och design.¹⁸⁸ Jag anser att ”design för alla” är ett vagt Göteborg och Chalmers kårhus i Göteborg exempel på.¹⁸⁹ ”Framtidens byggnader” har visat sig vara otillgängliga i de fall de vinner arkitekturpris och vice versa.¹⁹⁰ Alltför ofta avviker byggnaderna från lagstiftning, allmänna råd, regler och erfarenheter som finns inom området tillgänglighet.¹⁹¹ Jag anser att ”design för alla” är en vision hos politiker och handikapporganisationer, som inte har visat sig vara mer än en vag målsättning.

6 Sanktions- och påverkansmöjligheter i byggärenden

6.1 Sanktionsmöjligheter

Nedan följer först en redogörelse för de nationella sanktionsmöjligheter som finns att tillgå då en byggherre inte följer de bestämmelser som finns angående tillgängligheten. Även om det finns en del nationella sanktionsmöjligheter, är grundtanken dock att problem skall lösas internt och att sanktioner inte skall behövas. Kommunerna vidtar inte gärna några sanktionsåtgärder mot en byggherre, utan ser detta som en sista utväg. Det är svårt att åstadkomma någon form av rättelse sanktionsvägen om man som enskild vill påpeka att tillgänglighetsnivån inte har följts vid ett bygge och en tolkning av detta skall ske.¹⁹² Därefter redogörs för diverse påverkansmöjligheter, bl.a. samrådsförfarande och mainstreaming.

¹⁸⁸ A a s. 45.

¹⁸⁹ Lars Löw har i en debattartikel kommenterat just otillgängligheten på Bo01. Sydsvenska dagbladet, 2001-08-23 samt arkitekt och docent Jan Paulsson på Chalmers i Arkitekten nr 1/2002.

¹⁹⁰ Exempel på detta är att bara en av de 38 visningslägenheterna på Bo01 i Malmö lever upp till de tekniska egenskapskraven på tillgänglighet, enligt arkitekt Eva Björklund, NHR. Wingårdhs arkitektkontor i Göteborg vann pris 2001-11-17 för Universeum: Sveriges bästa byggnad. Detta trots att tillgängligheten inte är tillfredställande på ett antal punkter. T.ex.: Enligt ”Bygg ikapp handikapp” s. 35 f. skall avstånd mellan entré och parkering helst vara 10 meter. Enligt BBR 3:122 2 st. skall en angörings- eller parkeringsplats för rörelsehindrades fordon kunna ordnas inom 25 meters gångavstånd. Universeum har inga parkeringsplatser. Inte heller finns en fungerande ”väg” genom hela utställningen. Dessutom är biljettkassorna/ receptionen för hög. Detta strider mot de kompletterande rekommendationer som finns i Bygg ikapp handikapp s. 109 f. Gert Wingårdh vann även Salinpriset år 2001 för Chalmers kårhus. Tillgängligheten är även här undermålig, enligt Jan Paulsson i Arkitekten nr 1/2002.

¹⁹¹ T.ex. PBL, BVL och BBR.

¹⁹² Månsson, Bygg för alla s. 107.

6.1.1 Påföljder och ingripanden enligt 10 kap. PBL

Det har relativt ofta diskuterats huruvida tillräckliga åtgärder vidtas mot den som inte lever upp till kraven på tillgänglighet i PBL. Representanter för olika handikapporganisationer uttrycker oro för att sanktionsmöjligheterna är för svaga och verkningslösa.¹⁹³ Bl.a. Socialutskottet, SoU, anser att frågan om sanktionsmöjligheter bör uppmärksammas av regeringen.¹⁹⁴ Lars Lindgren föreslår att ett fungerande sanktionssystem, t.ex. indragning av statliga medel till kommunerna, skulle vara verkningsfullt. Han anser att enskilda personer borde få möjlighet att göra en juridisk anmälan av bristande tillgänglighet till offentlig verksamhet och lokaler.¹⁹⁵ Regeringen å sin sida anser att PBL innehåller tillräckligt många regler om ingripande eller påföljd och enligt regeringens åsikt finns det ingen anledning att idag föreslå några ytterligare sanktionsmöjligheter. Regeringen är enig med Bostadsutskottet, BoU, som anser att det finns visst tolkningsutrymme för byggnadsnämnden vad avser lagens krav på tillgänglighet i det enskilda fallet. En skärpning av reglerna i PBL har skett den 1 juli 2001. Detta upplever dock inte handikapporganisationerna som en skärpning.

Lagändringarna gäller främst regler som blir aktualiserade vid nybyggnad och ändring av allmänna platser. Eftersom reglerna har preciserats minskar byggnadsnämndens tolkningsutrymme, enligt regeringen, vilket leder till att de i sammanhanget förhållandevis stränga sanktionsmöjligheterna enligt PBL blir tillämpliga. Därför är regeringen inte beredd att föreslå några ytterligare sanktionsmöjligheter.¹⁹⁶

Enligt en del bestämmelser i 10 kap. PBL får byggnadsnämnden ingripa om en viss åtgärd inte utförs på korrekt sätt. Enligt de inledande bestämmelserna i 10 kap. 1, 2 §§ PBL skall dock byggnadsnämnden alltid ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse ägt rum. En byggnadsavgift, tilläggsavgift eller särskild avgift kan tas ut enligt 10 kap. 4-11, 28, 29 §§ PBL, om

¹⁹³ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 20 februari 2001 s. 23. Handikapporganisationernas roll skall diskuterats i kap. 6.1.2.1.

¹⁹⁴ 1999/2000:SoU14 s. 2.

¹⁹⁵ Tideman (red), Handikapp, synsätt, principer, perspektiv s. 123. Se kap. 7.1 om Lars Lindgrens åsikter angående The Americans with Disabilities Act, ADA. Lars Lindgren är verksamhetsansvarig på HO: s nationella tillgänglighetscenter samt ämnessakkunnig på Socialdepartementet.

¹⁹⁶ Prop.2000/01:48 s. 13.

t.ex. byggherren utan lov har utfört en åtgärd som kräver t.ex. bygglov.¹⁹⁷ Då byggnadsnämnden prövar en ansökan om bygglov skall bl.a. de allmänna intressena om tillgänglighet i 2 kap. PBL beaktas. Observera att det inte finns någon generell rätt för byggnadsnämnden att förbjuda att en uppenbart olämplig byggnad ur t.ex. ett tillgänglighetsperspektiv påbörjas. Byggnadsnämnden bör istället informera byggherren om att han inte kommer att kunna uppfylla kraven som ställs på t.ex. tillgänglighet. Om byggherren trots detta påbörjar byggnadsarbetena, kan nämnden avbryta dem.¹⁹⁸

Följande gäller enligt 10 kap. 3 § PBL: Om ett fel avseende t.ex. tillgängligheten, upptäcks i tid, d.v.s. under byggandets gång, kan byggnadsnämnden stoppa byggnadsarbetet till dess att felet åtgärdats. Dessutom kan byggnadsnämnden förbjuda att ett byggnadsarbete fortsätts om nämnden finner att byggherren inte följer någon väsentlig del av en kontrollplan.¹⁹⁹ Eftersom det i en kontrollplan som regel ingår en punkt rörande kontroll av tillgänglighet och användbarhet, se 2 § 8 p. BVL, är det i detta skede som t.ex. sakkunnigkontroll av handikapptoiletter och dörrar görs. Även möjligheten att installera hiss i vissa bostadshus måste göras samt en granskning av huvudhandlingar avseende utrymmenas storlek, kontroll av nivåskillnader (s.k. utstakning och lägeskontroll), friyta vid dörrar, och hygienrummets placering.²⁰⁰

Byggnader som ändras eller uppförs skall uppfylla vissa väsentliga egenskapskrav och gör de inte det kan ingripanden bli aktuella för att åstadkomma rättelse. Dessa ingripanden är att byggnadsnämnden ansöker om handräckning eller att nämnden meddelar föreläggande om rättelse, förbud, vite eller att vidta åtgärder, 10 kap. 14-21, 27 §§ PBL.²⁰¹ Som bekant finns många bestämmelser i PBL som ålägger fastighetsägaren att vidta åtgärder av olika slag. 3 kap. 17, 18 §§ PBL innehåller

¹⁹⁷ Denna avgift skall bestämmas till minst 500 kronor och om överträdelsen är ringa får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp eller helt efterges. Om rättelse sker skall avgiften tas ut. Med rättelse menas att frågan tas upp till sakdiskussion och inte sedan bordläggs vid ett sammanträde. Preskriptionstiden är 10 år. (Preskriptionstiden för särskild avgift är tre år). 10 kap. 5 § PBL. Det finns regler i 10 kap. 3- 11 §§ PBL, men eftersom dessa regler inte är direkt relevanta ur ett tillgänglighetsperspektiv skall dessa inte kommenteras. Observera dock att alla typer av förbud får förenas med vite och gäller omedelbart, enligt 10 kap. 3 § 3 och 4 st. PBL.

¹⁹⁸ Prop. 1993/94:178 s. 83.

¹⁹⁹ 9 kap. 8, 9 §§ PBL.

²⁰⁰ Tillgänglighet i planeringsprocessen s. 13 f.

²⁰¹ Preskriptionstiden är 10 år om byggnadsnämnden vill ingripa med föreläggande.

regler som ställer krav på tillgängligheten på allmänna platser och andra anläggningar än byggnader. Detta innebär att om en byggherre underlåter att utföra ett arbete som åligger honom enligt föreskrifter eller beslut om t.ex. tillgänglighet och användbarhet, som meddelats med stöd av PBL, PBF, BVL eller BVF, får byggnadsnämnden förelägga honom, vid vite om så behövs, att inom viss tid vidta åtgärden, enligt 10 kap. 15, 18 §§ PBL.

Enligt den äldre propositionen om en ny plan- och bygglag är det nödvändigt för byggnadsnämnden att genomföra en besiktning innan ett föreläggande beslutas.²⁰² Med ledning av denna besiktning kan byggnadsnämnden ta ställning till om det är påkallat att ingripa enligt 10 kap. 15 § PBL. Användningsförbud kan bara bli aktuellt om en byggnad eller annan anläggning har svåra brister som kan äventyra säkerheten för människor i eller i närheten av byggnaden. Det är alltså inte aktuellt med användningsförbud p.g.a. brister i tillgängligheten.²⁰³ Vidtar inte byggherren rättelse kan åtgärden komma att utföras av byggnadsnämnden på den försumliges bekostnad, enligt 10 kap. 18 § PBL. Detta är också ett incitament för byggherren att följa bestämmelserna om tillgänglighet. Notera att en enskild medborgare eller en organisation kan uppmärksamma kommunen på att en byggnad inte kommer att uppfylla gällande bestämmelser vad gäller tillgänglighet. Nämnden kan då ingripa enligt redovisade bestämmelser.²⁰⁴

6.1.2 Överprövning enligt 13 kap. PBL

Tidigare var det lättare att få frågor om tillgänglighet överprövade i plan- och byggsystemet. Anledningen till detta är att dessa frågor inte längre ingår i bygglovsbeslutet. Fr.o.m. den 1 januari 1995 gäller nämligen att ”byggherren är den som för egen räkning utför eller låter utföra t.ex. byggnadsarbete eller anläggningsarbete” och han har det fulla formella ansvaret för de tekniska egenskapskraven. Prövningen av bygglov omfattar alltså inte längre tekniska egenskaper. Förut prövades nämligen de tekniska egenskapskraven inom ramen för bygglov (f.d. 3 kap. 3-9 §§ PBL).²⁰⁵ Nu delas bedömningen upp i en

²⁰² Prop. 1985/86:1.

²⁰³ Prop. 1985/86:1 s. 784.

²⁰⁴ Tillgänglighet i planerings- och byggprocessen s. 9.

²⁰⁵ Månsson, Bygg för alla s. 108.

tillståndsprövning och en efterföljande fristående kontroll avseende de tekniska kraven.²⁰⁶

6.1.2.1 Kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär?

Överprövningen av kommunala beslut kan idag ske på två sätt, genom officialingripande från staten (12 kap. PBL om riksintressen skall inte behandlas i uppsatsen) och besvär av enskilda.²⁰⁷ Enligt PBL skall kommunala beslut överklagas antingen genom kommunalbesvär eller genom förvaltningsbesvär. De beslut som får överklagas genom kommunalbesvär räknas upp i 13 kap. 1 § PBL. Denna uppräkningslista är uttömmande och gäller vanligtvis t. ex. beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser.²⁰⁸ 13 kap. 2 § PBL är en bestämmelse som anger vilka kommunala beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär.²⁰⁹ Observera dock att i 13 kap. 2 § PBL anges inte uttryckligen vilka beslut som får överklagas med förvaltningsbesvär, men de beslut som det för det mesta rör sig om är beslut om bl.a. lov, förhandsbesked, kontrollplan, ändring av kontrollplan, utfärdande av slutbevis och beslut om påföljder och ingripanden enligt 10 kap. PBL.²¹⁰ Kommunalbesvär skall dock bara användas mot beslut som inte har några direkta rättsverkningar mot enskilda personer. Därför kommer detta kapitel främst att handla om förvaltningsbesvär. För förståelsens skull skall nämnas att i 13 kap. PBL har en annorlunda teknik än den sedvanliga lagstiftningstekniken använts. I 13 kap. PBL regleras nämligen både kommunalbesvär och en speciell typ av förvaltningsbesvär. Vad som gör PBL annorlunda i sammanhanget är att förvaltningsbesvär enligt PBL inte kan utmynna i ett beslut med nytt sakligt innehåll, utan endast att det upphävs helt eller delvis.²¹¹

I tillgänglighetsfrågor är det den enskilde individen, alternativt en handikapporganisation, som har behov av att överklaga ett beslut. De beslut som är

²⁰⁶ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 29 juni 2001 s.12.

²⁰⁷ Prop. 1994/95:230 s. 132, SOU 1994:134 s. 9 samt Lindberg, Om besvärspövningen av planbeslut s. 465.

²⁰⁸ SOU 1994:134 s. 10 samt Didón m.fl., Plan- och bygglagen – en kommentar s. 617.

²⁰⁹ Didón m.fl., Plan- och bygglagen - en kommentar s. 612, 614.

²¹⁰ Prop. 1985/86:1 s. 811.

²¹¹ Didón m.fl., Plan- och bygglagen – en kommentar s. 613. Den sedvanliga lagstiftningstekniken innebär att man i specialförfattning anger vilka beslut som får överklagas med förvaltningsbesvär. De beslut enligt en specialförfattning som kan överklagas genom kommunalbesvär brukar inte tas upp i författningen eftersom rätten att överklaga följer av KL:s bestämmelser. Då förvaltningsbesvär som regleras i specialförfattningarna anförs kan besvärmyndigheterna ersätta det överklagade beslutet med ett nytt beslut.

aktuella i detta sammanhang är beslut som fattas av kommunala nämnder och som inte skall överklagas i den ordning som föreskrivs i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL, enligt 13 kap. 1 § PBL.²¹² Observera att det vid förvaltningsbesvär, d.v.s. lämplighetsprövning som innehåller även laglighetsprövning, inte finns någon allmän klagorätt som det finns för kommunmedlemmar vid kommunalbesvär. Det krävs att klaganden är saklegitimerad.²¹³

Beslut som riktar sig mot en juridisk person kan få indirekta verkningar för delägare, medlemmar eller andra intressenter. Denna omständighet anses dock som regel inte grunda klagorätt, t.ex. RÅ 1936 ref. 48.²¹⁴ Detsamma gäller huruvida handikapporganisationer har klagorätt. Även här har man ansett att klagorätt inte skall tillfalla organisationen, om beslutet inte riktar sig mot en eller flera medlemmar personligen. Se t.ex. RÅ 1973 ref. 20 vilket i och för sig handlar om ett fackförbund som inte ansetts vara behörigt att föra talan om anställdas arbetspauser.²¹⁵ Observera således att det inte bara är fackföreningar utan även andra föreningar med anspråk på att företräda en enskilds intressen som ofta anför besvär över beslut, men sällan har framgång med detta. Anledningen till detta är att s.k. skyddssyfte saknas. Exempel på detta är då Svenska Naturskyddsföreningen m.fl. överklagat ett beslut om registrering av nya bekämpningsmedel samt då en hembygdförening inte har ansetts äga rätt att överklaga ett byggnadslov om rivning (RÅ 1968 ref. 34 och RÅ 1976 ref. 50).²¹⁶

Normbeslut är beslut som riktar sig till en mer obestämd krets. Ett sådant beslut kan överklagas som princip, men en förutsättning är att det finns en klagoberättigad, enligt 22 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL.²¹⁷ Diskussionen om normbeslut kan appliceras på ett beslut riktat till personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, d.v.s. en mera obestämd allmänhet. Kretsen av klagoberättigade kan var mycket vid och omfatta praktiskt taget alla.²¹⁸ Detta framhålls i RÅ 1986 ref. 108: Ett beslut taget av miljö- och hälsoskyddsnämnden överklagas av två

²¹² Boken om lov, tillsyn och kontroll kap. 11 s. 2.

²¹³ SOU 1994:134 s. 11 samt Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen s. 244. "Varje medlem av en kommun eller ett lansting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten". 10 kap. 1 § KL.

²¹⁴ Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen s. 253.

²¹⁵ Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 116.

²¹⁶ A a s. 113, 117. Skyddsintresse: personens intresse i saken skall på något sätt vara erkänt av rättsordningen.

²¹⁷ Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen s. 256.

²¹⁸ S.k. actio popularis.

privatpersoner. Beslutet som tagits är ett förbud att utöva gatumusik i Gamla stan i Stockholm under viss tid på dygnet. En diskussion förs i domskälen om beslutet är av generell karaktär p.g.a. att det avser all gatumusik utförd av en obestämd personkrets, eller om beslutet har övervägande särskild karaktär. De två första instanserna argumenterar för att beslutet till sin art är generellt, men Regeringsrätten, RR, bedömer att beslutets särskilda karaktär överväger.²¹⁹

Ibland finns det dock bestämmelser som ger vissa intresseorganisationer klagorätt.²²⁰ Dessutom har det i praxis utvecklats en vidsträckt klagorätt vid normbeslut enligt bl.a. trafikkungörelsen. Förhållandena på trafikområdet är speciella och avgörandena där ger knappast belägg för att det skulle gälla som allmän princip. Även utanför trafikområdet har det visserligen förekommit att regeringen överprövat förvaltningsmyndigheters föreskrifter efter framställning från någon enskild. Det bör dock observeras att regeringen enligt allmänna principer om normgivningsmakten alltid har rätt att överpröva underlydande myndigheters föreskrifter. Man bör vara försiktig att bygga vidare på den klagorättspraxis som har utbildats vid normbeslut på trafikområdet.²²¹

6.1.3 Rätten att överklaga

Reglerna om överklagande av beslut återfinns i 13 kap. 3-5, 7-8 §§ PBL. Grundtanken om vem som får överklaga uttrycks i 22 § FL: besvär får anföras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. FL:s regler kan sättas ur spel om det finns avvikande bestämmelser i någon annan lag eller förordning, 3 § FL. I och med dåvarande 5 kap 20 §, 13 kap. 6 § och 8 kap. 22 § PBL utvidgades den besvärberättigade kretsen väsentligt. Nu har inte bara sakägare d.v.s. fastighetsägare och innehavare av annan särskild rätt till fast egendom än bostadsrätt och hyresrätt, utan även bostadsrättsinnehavare, hyresgäster, boende samt hyresgästorganisationer samma

²¹⁹ Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 188 samt Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen s. 49.

²²⁰ Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen s. 254, 257 samt Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 116 f. Exempel på detta är 35 § 2 st. livsmedelslagen (1971:511) där en organisation, vilken är att anse som en central arbetsgivarorganisation eller liknande, enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, kan överklaga normbeslut av Statens livsmedelsverk. Se även 26 § 2 st. tobakslagen (1993:581), 9 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) och 16 kap. 12, 13 §§ MB.

²²¹ Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen s. 256 f.

ställning som sakägarna i beslutsprocessen.²²² Observera att berörda sakägare (d.v.s. kretsen som nämnts ovan) kan överklaga de specifika frågor som regleras i en detaljplan. De frågor som är beslut om lov får inte överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked eller avser behovet av ett byggsamråd, 13 kap. 2 § 2 st. PBL.²²³ Som nämnts i kapitel 4.3 skall den allmänna bestämmelsen i 2 kap. PBL om tillgänglighet iakttas när en detaljplan antas. Har detaljplanen godkänts kan i princip inte ett beslut om bygglov nekas eller överklagas.²²⁴

Besluten som kan överklagas skall överklagas hos länsstyrelsen och kan överprövas av förvaltningsdomstol, 13 kap. 2 § PBL. Överklagande tiden är dock bara tre veckor från den dag klagande fick del av beslutet alternativt från den dag då justeringen av protokollet med beslutet tillkännages på kommunens anslagstavla, 13 kap. 3 § PBL.²²⁵ Eftersom FL gäller handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och kommunfullmäktige inte är en sådan, är FL inte tillämplig på beslut som fullmäktige fattar. Det har därför varit nödvändigt att i PBL införa regler om sättet och tiden för fullföljd av talan i planärenden. Ärenden som följer FL har däremot inte varit nödvändiga att reglera i PBL. Men med tanke på överskådligheten omfattar 13 kap. 3 § PBL även denna typ av ärenden. Specialbestämmelserna i 13 kap. PBL om besvärsrätt och besvärstid "tar över" FL: s motsvarande regler.²²⁶

Nämnden har inte någon skyldighet att delge ett beslut om bygglov med grannar och andra som berörs av beslutet. Kretsen av besvärberättigade är oftast vid.²²⁷ Detta innebär att handikapporganisationerna inte automatiskt får ett meddelande, fastän de säkert har lämnat synpunkter under förarbetet.²²⁸ En handikapporganisation är som nämnts ingen sakägare, och måste därför bevaka sina intressen själv.

²²² Prop. 1994/95:230 s. 134, SOU 1994:134 s. 12, Didón m.fl., Plan- och bygglagen – en kommentar s. 612, 620, Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen s. 251, 254 samt Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 115.

²²³ Boken om lov, tillsyn och kontroll kap. 11 s. 3 samt Lindberg, Om besvärsprövning av planbeslut s. 486. Att dessa intressenter tillerkänts besvärsrätt innebär dock inte att de automatiskt är parter i besvärärendet.

²²⁴ Avser detaljplanens genomförandetid som kan vara minst 5 år och högst 15 år, 5 kap. 15 § PBL.

²²⁵ 23 § FL innehåller den grundläggande regeln om klagotid. Fullföljdstalan skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

²²⁶ Didón m.fl., Plan- och bygglagen – en kommentar s. 626.

²²⁷ Lindberg, Överlämnande av besvär till högre instans s. 44.

²²⁸ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 29 juni 2001 s.11.

Frågor om tolkningen av tillgänglighet kan inte överklagas. Det är först om kommunen begär rättelse som ett kommunalt beslut fattas. Om en byggherre inte accepterar det kommunala beslutet kan han överklaga det till länsstyrelsen i första instans och därefter överklaga till förvaltningsdomstol. Tolkningsföreträdet ligger dock hos kommunen och det är ju kommunen som skall ta ställning till exempelvis tillgänglighetsnivån och driva frågan mot byggherren. Om det är kommunen som själv har gjort ett misstag är detta svårt att överklaga.²²⁹

6.1.4 Exempel på kringgående av bestämmelser om tillgänglighet

RÅ 1989 ref. 126 uppvisar följande problem: en byggherre söker bygglov för ”ianspråktagande för annat ändamål” istället för att söka bygglov för ”annan ändring”. Detta innebär att han inte behöver följa reglerna i 3 kap. 7 § PBL (nuvarande 12 § BVF) som uttryckligen säger att arbetslokaler skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga då ”annan ändring” görs.

Följande skedde i RÅ 1989 ref. 26: Ett fastighetsbolag anhöll om förhandsbesked hos byggnadsnämnden huruvida en bostadslägenhet kan göras om till kontor. Det gällde inte en ombyggnad eller nybyggnad enligt fastighetsbolaget. Byggnadsnämnden ansåg att bygglov inte kunde ges om inte tillgänglighet för handikappade kunde redovisas. Detta överklagade fastighetsbolaget. Länsstyrelsen höll med fastighetsbolaget och uttalade att (enligt dåvarande lydelse, min anm.) 3 kap. 10 § PBL ställer krav vid bygglov avseende befintliga byggnader. Länsstyrelsen ansåg att bygglovet i detta fall avsåg ”ett ianspråktagande av byggnaden för annat ändamål” - villkoret om tillgänglighet för handikappade behöver således inte uppfyllas. Anledningen till länsstyrelsens ställningstagande var att 3 kap. 7 § PBL (nuvarande 12 § BVF) uttryckligen säger att arbetslokaler skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga då ”annan ändring” görs.

Byggnadsnämnden å sin sida stod fast vid sitt beslut och hävdade att enligt dåvarande 3 kap. 7 § PBL (nuvarande 12 § BVF) skall arbetslokaler vara tillgängliga, trots att denna paragraf endast syftar på nybyggnad. Detta eftersom dåvarande 3 kap. 10 § 3 p. PBL stadgade att 3 kap. 7 § PBL skall vara tillämplig även för ”andra

²²⁹ 1 § 9 kap. PBL, Månsson, Bygg för alla s. 108 samt Tillgänglighet i planerings- och byggprocessen s. 6.

ändringar än tillbyggnad och ombyggnad”. Byggnadsnämnden slog därmed fast att det rörde sig om ”annan ändring”. Det skulle vara orimligt att man genom att söka bygglov för ”ianspråktagande för annat ändamål” skulle kunna kringgå plan- och bygglagens bestämmelser om arbetslokalers tillgänglighet.

Kammarrätten, KR, i sin tur förde en intressant diskussion: Enligt 8 kap. 1 § p. 1, 3 PBL framgår det att bygglov krävs för att ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller viss del för väsentligen annat ändamål än det för vilken byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats. Vidare gäller enligt 8 kap. 11 § PBL att ansökningar om bygglov skall bifallas om åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap. PBL. Av dåvarande 3 kap. 7 § PBL framgick att byggnader eller lokaler till vilka allmänheten har tillträde, skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och inrättade så att bostäderna och lokalerna blir tillgängliga för och kan användas av dessa personer. Regeringsrätten, RR, var av samma åsikt som KR.

6.2 Diskussion kring sanktionsmöjligheter

Relativt ofta har det diskuterats huruvida tillräckliga åtgärder vidtas mot den som inte lever upp till kraven på tillgänglighet i PBL. Bl.a. representanter för olika handikapporganisationer uttrycker oro för att sanktionsmöjligheterna är för svaga och verkningslösa.²³⁰ I stor utsträckning finns det idag lagar och regler om just tillgänglighet, men följs verkligen dessa i praktiken? Trots att det finns regler i den nationella bygglagstiftningen anser jag att lagen alltför ofta kringgås. RÅ 1989 ref. 126 är ett belysande fall vad avser fastighetsbolag och företag som försöker kringgå bygglagstiftningens bestämmelser om tillgänglighet.²³¹ Detta sker ofta med hänvisning till ekonomi, den eventuella arbetsplatsens lokalisering, och att andra lösningar finns att tillgå. Problemet i rättsfallet ovan var att byggherren sökte bygglov för ”ianspråktagande för annat ändamål” istället för att söka bygglov för ”annan ändring”. Detta innebär att han inte behövde följa reglerna i 3 kap. 7 § PBL (nuvarande 12 § BVF) som uttryckligen säger att arbetslokaler skall vara tillgängliga

²³⁰ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 20 februari 2001 s. 23.

²³¹ Observera att de nämnda paragraferna 3 kap. 4-9 §§ PBL har upphävts fr.o.m. den 1 januari 1995 bl.a. genom lag (1994:852) och 3 kap. 1, 10 §§ PBL har upphävts genom lag (1998:805), men ersatts av ny lydelse. Även 3 kap. 3, 11, 13 §§ PBL är av relevans i detta sammanhang. Dessa paragrafer har en ny lydelse genom lag (1999:367) och (1994:852).

för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga då ”annan ändring” görs. I dåvarande 3 kap. 10 § 3 p. PBL stadgades dock att 3 kap. 7 § PBL (nuvarande 12 § BVF) skall vara tillämplig även för ”andra ändringar än tillbyggnad och ombyggnad”. Till följd av detta uppstod en tvist.

Problemet att byggherren söker bygglov för ”ianspråktagande för annat ändamål” istället för att han söker bygglov för ”annan ändring” anser jag uppkommer bl.a. eftersom anpassningsbidrag tas från ett håll och själva byggkostnaden från ett annat håll. Tillgänglighetsfrågor tas sällan upp i samband med att byggherren tar fram ritningar, d.v.s. vid själva projekteringen, och ännu mer sällan vet byggherren att anpassning skall ses som ett komplement till PBL.²³² Anpassningsbidraget är ett uttryck för samhällets mål att funktionshindrade personer skall kunna leva som andra i en egen bostad.²³³

Kritik har framförts från flera håll avseende PBL:s sanktionsmöjligheter och dess kraftfullhet. Bl.a. Lars Lindgren, som företräder HO, anser att ett annat möjligt tillvägagångssätt är ett nytt bättre fungerande sanktionssystem, som till stor del påminner om den amerikanska anti-diskrimineringslagstiftningen, ADA. Indragning av statliga medel till kommunerna, skulle vara verkningsfullt. Han anser att enskilda personer borde få möjlighet att anmäla bristande tillgänglighet till offentlig verksamhet och lokaler.²³⁴

6.3 Påverkansmöjligheter

Detta kapitel innehåller en redogörelse för ett par olika metoder som en funktionshindrad person kan använda sig av för att påverka arbetet med tillgänglighet och användbarhet. Påverkansarbete är inte ett traditionellt sätt att ingripa då ett beslut tagits som strider mot gällande plan- och byggbestämmelser.

Störst möjlighet att påverka har funktionshindrade personer genom att agera i de många olika skedena av ett planläggningsbeslut en s.k. planeringsprocess.²³⁵

²³² Lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag.

²³³ Prop. 1999/2000:79 s. 67.

²³⁴ Tideman (red), Handikapp, synsätt, principer, perspektiv s.123.

²³⁵ De olika planläggningsbesluten beskrivs mer ingående i kap 4.5.

Kortfattat är översiktsplanen viktig p.g.a. det samrådsförfarande som sker i samband med att kommunen redovisar sin inställning i olika frågor. När en översiktsplan skall tas fram skall samråd ske där särskilt handikapporganisationerna bör ges tillfälle att yttra sig och vara delaktiga, enligt 4 kap. 3 § PBL.²³⁶ Varje medlem i en kommun får klaga på en översiktsplan, enligt 10 kap. 1 § KL, s.k. laglighetsbesvär.²³⁷ Detta är enbart möjligt vad avser om beslutet tillkommit i laga ordning, håller sig till det kommunen har rätt att besluta om och att beslutet inte strider mot lag eller annan författning m.m., 10 kap. 2 § KL. Beslutet som överklagas skall överklagas skriftligen till länsrätten och kan överprövas av KR, och KR:s beslut hos RR, 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Överklagande tiden är dock bara tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet tillkännages på kommunens anslagstavla, 13 kap. 1 § 1 st. 1 p. PBL samt 10 kap. 1, 6, 8 §§ KL.

Handikapprörelsen har motsvarande möjligheter att påverka detaljplanen som översiktsplanen. Det som skiljer dem åt är att detaljplanen är bindande och därför kan dess innehåll och lämplighet överklagas. Men som nämnts i kapitel 6.1.2.1 regleras både kommunalbesvär och en speciell typ av förvaltningsbesvär i 13 kap. PBL. Vad som gör PBL annorlunda i sammanhanget är att förvaltningsbesvär enligt PBL inte kan utmynna i ett beslut med nytt sakligt innehåll, utan endast att det upphävs helt eller delvis.²³⁸ Rättsläget är dock oklart avseende anmälningar som har gjorts av någon som inte är sakägare, t.ex. en handikapporganisation. Boverket menar att det mesta talar för att handikapporganisationerna inte automatiskt kan betraktas som sakägare.²³⁹

6.3.1 Samråd

”Handikapporganisationerna bör självfallet vara en aktiv samrådspart vid utarbetandet och uppföljningen av sådana program. En aktiv medverkan från

²³⁶ Reg. uppdrag tillgänglighet, D6083-1981/2000, 29 juni 2001 s. 9 samt Månsson, Bygg för alla s. 125.

²³⁷ 4 § 1 kap KL: medlem av en kommun är den som är a) folkbokförd... b) äger fast egendom... c) taxerad till kommunalskatt..., i kommunen.

²³⁸ Didón m.fl., Plan- och bygglagen – en kommentar s. 613. Den sedvanliga lagstiftningstekniken innebär att man i specialförfattning anger vilka beslut som får överklagas med förvaltningsbesvär. De beslut enligt en specialförfattning som kan överklagas genom kommunalbesvär brukar inte tas upp i författningen eftersom rätten att överklaga följer av KL: s bestämmelser. Då förvaltningsbesvär som regleras i specialförfattningarna anföras kan besvärsmyndigheterna ersätta det överklagade beslutet med ett nytt beslut.

²³⁹ Reg. uppdrag tillgänglighet, D6083-1981/2000, 29 juni 2001 s. 50.

handikapporganisationernas sida torde vara den viktigaste garantin för att de tillgänglighetskrav som ställs verkligen blir uppfyllda”.²⁴⁰ Regeringen har uttalat att möjligheten att påverka från handikapporganisationernas sida är ”ytterst begränsade”. Det finns anledning att utvärdera de nuvarande formerna för samråd, enligt regeringen.²⁴¹ I anslutning till förarbetena till PBL diskuterades om handikapporganisationer skulle få möjlighet att överklaga. Boverket har undersökt frågan, och i regeringsuppdraget om tillgänglighet år 2001, yttrar Boverket att detta är en fråga som har betydelse för en mängd andra liknande förvaltningsbeslut och därför är alltför komplex för att ta ställning till. Boverket anser att det finns många andra alternativa sätt för en handikapporganisation att påverka.²⁴² Ett exempel på detta är att påverka genom samråd. När förslag till översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser skall upprättas eller ändras är det av stor vikt att de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd, 4 kap. 5 § PBL samt 5 kap. 20 § PBL. Exempel på de som har ”ett väsentligt intresse” av ett planförslag är intresseorganisationer som t.ex. hyresgästorganisationer, natur- och friluftsförbund, företagarföreningar, fackliga organisationer på distriktsnivå samt handikapporganisationer.²⁴³ Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter och ge möjlighet till insyn och påverkan.²⁴⁴ Idag läggs stor vikt vid samråd. Trots detta har anmärkningsvärt många överklagade planläggningsbeslut upphävts p.g.a. brister i samrådsförfarandet.²⁴⁵

Då en översiktsplan beslutas är detta ett bra tillfälle för kommunen att lyfta fram frågor till diskussion som är av betydelse för tillgängligheten. Då översiktsplanen diskuteras på ett samråd skall de långsiktiga frågorna i planeringen diskuteras.²⁴⁶ Idag fungerar översiktsplanen dock sällan som ett instrument för tillgänglighet. Detta beror på att översiktsplanen inte riktigt har tagit form, eftersom det är en relativt ny plantyp.²⁴⁷ Hur planen ser ut beror på kommunens ambition och vilja att arbeta med tillgänglighetsfrågor. Det finns en skillnad mellan å ena sidan det underlag om olika

²⁴⁰ Prop. 1994/95:230 s. 95. ”Sådana program” syftar på program- och samrådsskedena i planeringen.

²⁴¹ Prop. 1999/2000:79 s. 44.

²⁴² Reg. uppdrag tillgänglighet, D6083-1981/2000, 29 juni 2001, s. 49.

²⁴³ Prop. 1985/86:1 s. 536, 609.

²⁴⁴ Prop. 1994/95:230 s. 74.

²⁴⁵ Lindberg, Om besvärprövningen av planbeslut s. 465, 481.

²⁴⁶ Månsson, Bygg för alla s. 89.

²⁴⁷ A a s. 89, 91.

allmänna intressen, som ligger till grund för översiktsplaneringen, och å andra sidan kommunens bedömningar vad gäller deras intressen.²⁴⁸ Ändå anser bl.a. Boverket att det är mycket viktigt att handikapporganisationerna engagerar sig i program- och samrådsskedena i planeringen.²⁴⁹

Sammanfattningsvis anser Boverket att en utvidgning av kretsen klagoberättigade bör ske när det gäller de beslut som tas med anledning av 17 kap. 21a § PBL, om enkelt avhjälpna hinder i den befintliga miljön. Det menar att denna nya regel inte syftar till bostäder i allmänhet, med den sedvanliga kretsen av klagoberättigade, utan regeln syftar till att alla människor ska kunna delta i samhällslivet och använda den publika miljön. I detta fall är det egentligen endast personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga som berörs av kravet. För att regeln skall bli verkningsfull föreslår Boverket slutligen att ”handikapporganisationerna skall ha klagorätt när det gäller beslut enligt 10 kap. PBL, som meddelas med anledning av anmälningar enligt 17 kap. 21a § PBL”.²⁵⁰ I nuläget kan dock inte handikapporganisationer överklaga frågor om tillgänglighet. Dessa kan endast överklagas av berörda sakägare som t.ex. bostadsrättsinnehavare, boende, hyresgäster och hyresgästorganisation.²⁵¹

En enskild medborgare eller en organisation kan uppmärksamma kommunen, d.v.s. byggnadsnämnden, på att en byggnad inte kommer att uppfylla gällande bestämmelser om tillgänglighet. Nämnden kan då ingripa.²⁵² Vad som sker om byggherren inte lever upp till vad som utlovats i kontrollplanen är att byggnadsnämnden kan avbryta arbetet eller om byggnaden redan har uppförts så kan nämnden besluta om användningsförbud. Användningsförbud kan dock bara bli aktuellt om en byggnad eller annan anläggning har svåra brister som kan äventyra säkerheten för människor i eller i närheten av byggnaden. Det är alltså inte aktuellt med användningsförbud p.g.a. brister i tillgängligheten.²⁵³ Både ”avbryta arbetet” och användningsförbud kan förenas med vite.

²⁴⁸ Prop. 1994/95:230 s. 52

²⁴⁹ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 29 juni 2001, s. 10.

²⁵⁰ A a s. 6, 49 f.

²⁵¹ A a s. 9, 11 samt Månsson, Bygg för alla s. 126.

²⁵² Tillgänglighet i planerings- och byggprocessen s. 9.

²⁵³ Prop. 1985/86:1 s. 784.

6.3.1.1 Mainstreaming eller konvention?

Eftersom det i dagens läge inte finns några bindande regler eller dokument för handikappade personers rättigheter är det viktigt att diskutera vad som faktiskt kan utkrävas. Det kommer att ta lång tid om FN: s standardregler blir sedvänja och därför bör en diskussion föras kring hur funktionshindrade människors ställning kan stärkas ur ett mer kortsiktigt perspektiv. Det finns två metoder som diskuteras, dels en konvention för funktionshindrades rättigheter, dels att utveckla s.k. mainstreaming.²⁵⁴ Mainstreaming innebär att man använder sig av en specifik metod. Den går ut på att finna bra lösningar där funktionshindrades behov beaktas i alla politiska sammanhang och att funktionshindrades behov beaktas inom redan befintliga rapporteringssystem.²⁵⁵

EDF är en rådgivande organisation som representerar personer med funktionshinder i Europa och består av 17 nationella samarbetsorgan och mer än 60 olika handikapporganisationer exempelvis HSO. Enligt EDF är Sverige, som har varit ordförandeland i EU under första halvåret av år 2001, ett mycket bra exempel på hur mainstreaming kan och bör användas. EDF uppmanade Sverige (i egenskap av ordförandeland) att stödja antagandet av en FN-konvention, men kräver samtidigt mainstreaming för funktionshindrade. Anledningen till att EDF förespråkar bl.a. en konvention är att ett dokument av detta slag får stor betydelse p.g.a. de brister som de allmänna instrumenten för mänskliga rättigheter har (t.ex. FN: s standardregler).²⁵⁶

Arbetet med en konvention har varit fyllt av motsättningar. Bl.a. Sverige har tidigare låtit bli att ratificera förslag på konventioner. Många skilda åsikter har framförts huruvida konvention och/eller mainstreaming skall användas för att bäst tillvarata t.ex. funktionshindrade människors rättigheter. Sammanfattningsvis har oenighet rått när och om konventionen skall tillämpas. I början av december år 2001 antog dock FN: s generalförsamlings tredje utskott en resolution som innebär ett stort framsteg för arbetet med en konvention i syfte att främja och skydda funktionshindrade personers rättigheter. Sverige välkomnar detta beslut att anta en konvention.²⁵⁷

²⁵⁴ Se kap. 3.2 och 3.3.

²⁵⁵ <http://www.hso.se/EU-sekretariatet/nyheter/memorandumsvenska.html> s. 3 (HSO: s hemsida).

²⁵⁶ A a s. 12.

²⁵⁷ Pressmeddelande från Socialdepartementet 2001-12-07.

Den metod som jag anser vara den lämpligaste, av de två nämnda, är den metod som garanterar flest och säkrast rättigheter. En konventionstext ger funktionshindrade individer en större trygghet i och med att varje konventionsstat är skyldiga att uppfylla de i konventionen inskrivna rättigheterna. Dessutom förtydligar och preciserar en specifik konventionstext de krav som en funktionshindrad individ kan ställa.

6.4 Diskussion kring påverkansmöjligheter

Ålderspyramiden i Sverige ökar och detta ställer krav på framtidens boende.²⁵⁸ Den ökande andelen äldre personer kommer därmed att ha nytta av de åtgärder som redan idag vidtas i miljön. Att tänka tillgängligt spar både tid och pengar.²⁵⁹ Tillgänglighet och användbarhet blir tillgodosett, genom att bl.a. byggherren är observant på tillgänglighetsfrågorna redan i planeringsprocessen och genom att handikapprörelser delar med sig av sin expertis i de samråd som sker. Jag anser att påverkansarbete behövs, men det kräver resurser, planering och kunskap. En diskussion eller ett samråd med handikapprörelsen är således den bästa garantin som finns idag för att byggnaden skall bli så tillgänglig som möjligt, men på ett varsamt sätt för att värna om byggnadens särdrag.

En del kritik kan ibland framföras mot handikapprörelsen för att den inte besitter tillräcklig arkitektonisk eller juridisk kunskap inom området tillgänglighet. De personer som deltar i diskussioner, möten och samråd kan dela med sig av erfarenheter, men kanske inte ge konkreta eller realistiska förslag på hur tillgängligheten skall tillgodoses. Genom att utbilda och certifiera sakkunniga personer inom området tillgänglighet och även ”design för alla” tror jag att mycket är vunnet. Alla som medverkar behöver kunskap om de krav som finns på tillgänglighet och användbarhet. Extern-, intern- eller grundutbildning är därför viktigt. Detta gäller både planerare och byggare liksom brukare och handikapprörelser.

²⁵⁸ Mekibes, Arkitekten, nr. 10/ 2001. Birgitta Mekibes är arkitekt på Tillgänglighetscentret.

²⁵⁹ Lööw, Sydsvenska Dagbladet, 2001-08-23.

7 Diskrimineringslagstiftning

7.1 Internationella regler

En kort jämförelse med andra länders diskrimineringslagstiftning visar att Sverige inte har kommit speciellt långt. Australien, Sydamerika, Sydafrika och Storbritannien men främst USA har lagar om förbud mot diskriminering p.g.a. funktionshinder. I USA finns den kända och framgångsrika lagstiftningen ADA från år 1990. Huvudprincipen i ADA är att det är förbjudet att diskriminera någon p.g.a. funktionshinder. I begreppet diskriminering ingår även otillgänglighet i miljön, s.k. indirekt diskriminering. ADA ger enskilda personer möjlighet att stämma företag eller myndigheter för diskriminering. De som fälls får betala skadestånd. Andra sanktionsmöjligheter är indragna federala bidrag till kommuner.²⁶⁰

Det pågår ett omfattande arbete på internationell nivå för att förstärka rättigheterna för funktionshindrade personer, bl.a. genom diskrimineringsförbud. Kortfattat gäller om EU:s diskrimineringslagstiftning följande: Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett allmänt stadgande om förbud mot diskriminering.²⁶¹ Det finns även en ny bestämmelse om icke- diskriminering, som infördes genom artikel 6A i Amsterdamfördraget år 1997. Denna artikel innebär att åtgärder kan vidtas mot diskriminering p.g.a. bl.a. funktionshinder.²⁶² Artikel 13 i EG-fördraget har stor betydelse för handikappolitiken. Enligt denna artikel kan EU ”vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering p.g.a. kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning”.²⁶³ Lagen (1992:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder skrevs till följd av att rådet med stöd av artikel 13 i EG- fördraget antog ett direktiv som skall förhindra diskriminering av funktionshindrade personer i arbetslivet.²⁶⁴ Inom EU har det år 2000 fattats ett beslut om handlingsprogram mot diskriminering. Detta handlingsprogram sträcker sig över perioden år 2001-2006.

²⁶⁰ Prop. 1999/2000:79 s. 19 samt Månsson, Bygg för alla s. 35.

²⁶¹ Den europeiska konventionen angående skydd för de grundläggande friheterna gäller som svensk lag sedan den 1 januari 1995. Se även kap. 3.2.

²⁶² Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 i Sverige.

²⁶³ Fördraget om Europeiska Gemenskapen.

²⁶⁴ <http://www2.riksdagen.se>, (Riksdagens hemsida) EU-svar. Frågor och svar om EU. Nr. 832. Samt prop. 2001/02:72 s. 17. Direktivet heter: rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

7.2 Nationell lagstiftning

Diskriminering är samma sak som särbehandling. Diskriminering avser en inskränkning av någon form av rättigheter.²⁶⁵ Etnisk diskriminering definieras i 3 § lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering. Könsdiskriminering definieras i 15 § i jämställdhetslagen (1991:433), JämL. Varken i lagen (1992:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder eller i lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning finns någon uttalad definition. I JämL finns ett allmänt förbud mot diskriminering av kvinnor och män i arbetslivet. Denna lag syftar dock främst till att förbättra situationen för kvinnor i arbetslivet, men funktionshinder nämns inte, och lagen är därmed inte tillämplig för en person som blir diskriminerad p.g.a. bristande tillgänglighet.²⁶⁶ Ingen av dessa lagar berör således frågan om diskriminering p.g.a. bristande tillgänglighet.²⁶⁷

SoU anser ”att vara flexibel och utgå från människors lika behov, är nyckelord i sammanhanget”. Utskottet anser vidare att tillgängligheten måste vara integrerad och utformad på ett sätt som inte gör funktionshindrade personer beroende av andra.²⁶⁸ Funktionshindrade individers rättigheter har i Sverige till stor del införlivats i ordinarie lagstiftning, eftersom en person med funktionshinder inte skall betraktas som ”föremål för särskilda åtgärder” utan skall ses som en medborgare med rättigheter och skyldigheter”.²⁶⁹ Lagstiftningstekniken har dock förändrats från detaljreglerande lagar till s.k. ramlagar, som är vagare och mer oprecisa. Inom en del rättsområden pågår en motsatt tendens. Det ställs istället krav på s.k. rättighetslagstiftning, d.v.s. konkreta lagar som innehåller preciserade rättigheter för enskilda personer eller specifika grupper, exempel på detta är att lagstiftaren valt att skapa lagar mot diskriminering.²⁷⁰ Då lagen (1992:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder skrevs och infördes år 1999 var det första gången i svensk historia som det uttryckligen angavs att funktionshindrade individer omfattades av ett diskrimineringsförbud.²⁷¹

²⁶⁵ Bonniers svenska ordbok, s. 61.

²⁶⁶ 1 § 2 st. JämL.

²⁶⁷ Se dock kap 7.2 nedan, 7.2.1 samt 7.3 i uppsatsen vad som skrivs om 3, 6 §§, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

²⁶⁸ 1999/2000:SoU14 s. 9 - under rubriken ”de handikappolitiska målen och inriktningen, Socialutskottets bedömning”.

²⁶⁹ Prop. 1999/2000:79 s. 25.

²⁷⁰ Ex. LSS, LASS.

²⁷¹ Prop. 1999/2000:79 s. 18 samt Handikappombudsmannen 7:e rapport till regeringen s. 16.

Ovan skrevs att det inte finns några lagar som tar sikte på förbud mot diskriminering av personer med funktionshinder vad avser bristande tillgänglighet. Detta stämmer till viss del, men observera 3, 6 §§ i nämnda lag som säger att bristande tillgänglighet *kan* (min kurs.) utgöra diskriminering. Detta har dock aldrig prövats och det är tveksamt om lagen är tillämpbar på detta område. Under år 2000 har HO tagit emot 54 ärenden där en person anmäler någon för diskriminering i arbetslivet. Lagen kunde tillämpas i 48 fall. Enligt HO är det för tidigt att dra någon slutsats om syftet med lagen har uppnåtts. HO kan dock konstatera att flera funktionshindrade genom förlikningar har fått kompensation för upplevd diskriminering i arbetslivet.²⁷² Lars Lindgren anser att ett utav problemen i Sverige är att vi i Sverige tillämpar generell lagstiftning utan preciseringar, som t.ex. PBL. Han anser att vi kan ta lärdom av ADA som är detaljerad och preciserad för att tillgänglighet skall uppnås.²⁷³

7.2.1 Ändring i regeringsformen

Sveriges grundlag anger inte idag att det är förbjudet att diskriminera personer med funktionshinder, något som kritiserats från många håll. Eftersom det är en mänsklig rättighet att inte bli diskriminerad har det uppmärksammats att ingen av de nuvarande lagarna berör frågan om diskriminering av funktionshindrade personer p.g.a. en otillgänglig fysisk miljö och en debatt förs och har förts kring det nuvarande stadgandet i 1 kap. 2 § RF. 1 kap. 2 § RF är dock ingen rättsligt bindande regel, utan ett program- och målsättningsstadgande som stämmer väl överens med FN: s standardregler.²⁷⁴ 2 kap. RF innehåller fri- och rättigheter som skall respekteras och följas oberoende av exempelvis åskådning, ras eller kön. Funktionshinder nämns inte, trots att regeringen har uppmärksammat att det finns risker att ordinarie lagstiftning inte räcker till för att se till att funktionshindrade människor blir delaktiga i samhällslivet, eller att systemen inte ger tillräcklig flexibilitet och valfrihet.²⁷⁵

²⁷²Tillgänglighet för alla s. 18, 26 samt HO: s hemsida:

http://www.ho.se/Nyhetsbrev/2001/nyhetsbrev_4_2001.htm, 2002-01-05 och 2002-02-02. För första gången har lagen (1992:132) mot diskriminering av funktionshindrade i arbetslivets prövas av Arbetsdomstolen, AD. Detta fall berör dock inte fysisk tillgänglighet och därför skall det bara nämnas kort: En hörselskadad man sökte jobb som vaktmästare i Svenska kyrkans församling i Halland. I anställningsintervjun noterades att han hade hörapparat. Han fick inte jobbet p.g.a. hörselskadan. Förlikning skedde under en muntlig förberedelse och mannen fick 35 000 kr.

²⁷³Tideman (red), Handikapp, synsätt, principer, perspektiv s.119.

²⁷⁴ Prop. 2001/02:72 s. 15. Se kap. 7.2.1 för en utförligare redovisning av ett nytt grundlagsskydd för funktionshindrade människor.

²⁷⁵ 1999/2000:SoU14 s. 29.

Såsom 1 kap. 2 § RF är skriven idag ger den inte upphov till några rättigheter för den enskilde. Den enskilde individen kan inte med stöd av 1 kap. 2 § RF begära att domstol ingriper mot det allmänna. Det allmänna kan bara kontrolleras och sanktioneras genom politisk kontroll. Att 1 kap. 2 § RF kan få betydelse som tolkningsdata vid en tvist, är dock en viktig funktion, men en osäker sådan för den enskilde.²⁷⁶

Författningsutredningen har i ett betänkande angett att det är viktigt att skapa ett grundlagsskydd för utsatta grupper. Enligt utredningen skulle ett skydd för funktionshindrade individer bidra till att förutsättningarna för funktionshindrades delaktighet och jämlikhet förbättras.²⁷⁷ Regeringen anser att införandet av en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade personer, har sådan tyngd och betydelse att detta bör ske inom ramen för programstadgandet i 1 kap 2 § RF.²⁷⁸ Denna lagändring som berör ”skyddet för utsatta grupper” föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Regeringen föreslår i propositionen om ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m., att det till RF:s målsättningsstadgande fogas en föreskrift om att: (föreslagen lydelse är kursiverad av mig)²⁷⁹

Nuvarande lydelse:

...Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter...

Föreslagen lydelse:

... Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person...

²⁷⁶ Prop. 2001/02:72 s. 15.

²⁷⁷ SOU 2001:19.

²⁷⁸ 1999/2000:SoU14 s. 29.

²⁷⁹ Prop. 2001/02:72 s. 54. Uttrycket ”eller annan omständighet” som är hänförlig till person, betyder att uppräknningen inte är uttömmande.

Anledningen till regeringens förslag är den enighet som råder om att själva åtgärden behövs för att bl.a. personer med funktionshinder skall uppnå ökad delaktighet och jämlikhet. Att införa skyddet för utsatta grupper i samhället ger uttryck för samhällets grundläggande värderingar och ändringen knyter dessutom an till vad som föreskrivs i FN:s standardregler, olika internationella konventioner och EG-fördraget.²⁸⁰ Författningsutredningen uttrycker i sitt delbetänkande att ”Genom den föreslagna föreskriften om delaktighet och jämlikhet uttryck dels en princip om alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva, dels en princip om alla människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer. Det föreslagna tillägget innebär vidare ett åliggande för det allmänna att undanröja de hinder som finns mot alla människors deltagande i samhällslivet på lika villkor.”²⁸¹

7.3 Diskussion kring förhållandet mellan tillgänglighet och diskriminering

Ovan har redogjorts för att det finns viss diskrimineringslagstiftning i Sverige, men att den inte täcker området tillgänglighet. Ett undantag är som nämnts lagen (1992:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder som trädde i kraft år 1999.²⁸² 3, 6 §§ i nämnda lag anger att bristande tillgänglighet kan utgöra diskriminering. I detta fall måste den diskriminerade vara anställd av en arbetsgivare, och detta i sig kan vara ett problem som också har uppmärksamrats av bl.a. HO.

I en debattartikel i Svenska Dagbladet påpekar tre ombudsmän att det är felaktigt att se diskriminering mot mänskliga rättigheter som primärt fackliga frågor. Även om det är självklart att arbetsmarknadens parter skall arbeta mot diskriminering kan och bör inte dessa parter vara den yttersta garanten för rätten till lika behandling. Sammantaget anser de tre ombudsmännen som representerar olika minoriteter i samhället att skyddet mot diskriminering är splittrat i svensk lag och kräver en grundlig genomlysning av skyddet för mänskliga rättigheter nationellt.²⁸³

²⁸⁰ A a s. 19.

²⁸¹ A a s. 55.

²⁸² Prop. 1999/2000:79 s. 18 samt Handikappombudsmannen 7:e rapport till regeringen s 16.

²⁸³ Författare till artikeln är Lars Löw, HO, Margareta Wadstein, Ombudsman mot etnisk diskriminering, Hans Ytterberg, Ombudsman mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Svenska Dagbladet 2000-07-28.

Bristande tillgänglighet är ett problem som innebär att många funktionshindrade personer är hänvisade till personlig service som enda lösning på ett samhälle som inte är tillgängligt. Jag anser att detta inte är ekonomiskt eller praktiskt försvarbart. Kostnadsaspekterna i förhållande till tillgänglighet har inte diskuterats i uppsatsen, dock tycker jag att regeringens åsikter i handlingsplanen för handikappolitik är av betydelse.²⁸⁴ Regeringen anser nämligen att ”ökad tillgänglighet kan minska behovet av insatser som hemtjänst och göra det möjligt för en person att i högre grad klara sig på egen hand. För butiker, restauranger och andra delar av näringslivet kan ökad tillgänglighet leda till ökat antal kunder”.²⁸⁵ Förbättrad tillgänglighet är en investering och inte en utgift.

Eftersom det idag inte finns något formellt krav på att befintlig bebyggelse skall göras tillgänglig är det ett krav från handikapprörelsen att lagstiftningen på detta område skall förbättras, eventuellt genom diskrimineringslagstiftning eller särlagstiftning. Handikapprörelsens samlade erfarenheter antyder nämligen att det behövs speciell lagstiftning för att funktionshindrades behov skall tillgodoses. Idag är funktionshindrade individer hänvisade till byggherrens goda vilja. Jag med många andra anser att det bara löser vissa problem med särlagstiftning för funktionshindrade. Det är fel att betrakta funktionshindrade personer som ”föremål för särskilda åtgärder” och jag anser att funktionshindrade individer skall ses som ”medborgare med rättigheter och skyldigheter som alla andra i samhället”.²⁸⁶ Funktionshindrade individer blir ofta utestängda p.g.a. otillgängliga lokaler, otillräcklig utrustning, eller olämplig utformning av verksamheten. Det räcker inte att hänvisa till ingången på baksidan, godshissen i lagerutrymmet eller den särskilda ingången som ofta är låst. Det uppfattas som besvärande och genant för funktionshindrade människor att speciella nycklar till toaletten måste hämtas från behörig person. Dörrar, entréer och hissar som i och för sig är anpassade för funktionshindrade personer hålls ofta låsta, vilket enligt regeringen är ett exempel på att det som är tillgängligt i teorin inte behöver vara det i praktiken.

²⁸⁴ Prop. 1999/2000:79.

²⁸⁵ A a s. 43.

²⁸⁶ A a s. 25.

Sammanfattningsvis gäller att även om tillgängligheten är tillgodosedd kan den vara tillgodosedd på ett ovärdigt sätt.²⁸⁷ För att förhindra detta och tills det finns en heltäckande lagstiftning för alla individer, med eller utan funktionshinder, behövs särlagstiftning för att ta till vara på utsatta gruppers rättigheter.

8 Sammanfattning och slutsatser

8.1 Sammanfattning

Ett utav uppsatsens syften har varit att redogöra för lagstiftning som behandlar tillgänglighet i förhållande till personer med ett fysiskt funktionshinder i form av rörelsehinder. I uppsatsen ställdes olika frågeställningar avseende svensk handikappolitik, nämligen vilken roll FN:s standardregler spelar för svensk handikappolitik, vilka sanktionsmöjligheter, kontroll- och tillsynsförfarande det finns och vilka möjligheter handikapporganisationerna har att påverka beslut. Ett ytterligare syfte med uppsatsen har varit att beskriva och analysera förhållandet mellan tillgänglighet och diskriminering.

De avgränsningar som har gjorts rör främst själva området tillgänglighet. I uppsatsen har inte tillgång till information och möjlighet till kommunikation behandlats, utan endast den del som berör fysisk tillgänglighet. Inte heller den äldre propositionen om en ny svensk plan- och bygglag har diskuterats i uppsatsen, p.g.a. utrymmesskäl.²⁸⁸

I uppsatsen har redogjorts för att Sverige har antagit en handlingsplan för handikappolitiken genom propositionen ”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken”, vilken bygger på FN:s 22 standardregler om delaktighet och jämlikhet för funktionshindrade individer.²⁸⁹ I handlingsplanen framgår det att det är den yttre miljön som anses vara ett problem för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.²⁹⁰ Den miljörelativa eller sociala modellens anhängare i Sverige ser handikappet i samband med den omgivning individen befinner sig i. Det anses vara ett socialt/miljörelaterat problem och inte ett

²⁸⁷ Prop. 1994/95:230 s. 93 samt Tänkte inte på det s. 38.

²⁸⁸ Prop. 1985/86:1.

²⁸⁹ Prop. 1999/2000:79.

²⁹⁰ A a s. 39 f.

problem som beror på vad individen råkat ut för avseende hälsotillstånd. Det är samhällets ansvar att göra omgivningen tillgänglig för alla så att ”full delaktighet och jämställdhet” kan uppnås oberoende av funktionshinder.²⁹¹

I uppsatsen har HO: s nationella övervakande roll i förhållande till FN: s standardregler presenterats men även HO: s förhållande till diskriminering, jämlikhet och tillgänglighet i Sverige har redogjorts för. I samband med den internationella utblicken över de 22 standardreglerna har ett kortfattat sammandrag av europeisk handikappolitik gjorts. Detta sammandrag är dock inte specifikt inriktat på området tillgänglighet, men ger en generell överblick av EU: s syn på handikappfrågor. Detsamma gäller den historiska tillbakablicken avseende plan- och bygglagstiftningen som har gjorts, samt de olika planeringsnivåerna som finns reglerade i PBL. Genomgången tog sikte på de plantyper som har relevans för funktionshindrade individer. Det finns ett samband mellan PBL och MB som har klargjorts, men inte heller här är detta samband specifikt för den fysiska tillgängligheten. Kapitlet innehåller även en mindre presentation av de olika aktörerna i plan- och byggprocessen nämligen Boverket och kommunen genom byggnadsnämnden. Avslutningsvis berörs institutet bygglov samt en genomgång har gjorts av procedurerna kring tillsyns- och kontrollförfarandet.

Lagändringar i PBL trädde i kraft den 1 juli 2001. Dessa ställer tydligare krav på att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga skall få ökad tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser.²⁹² En konkret analys av de relevanta lagändringarna har gjorts samt en kort bakgrund till lagändringarna presenteras.

Därefter fokuseras på möjliga sanktioner i byggärenden. Påföljder och olika typer av ingripanden enligt 10 kap. PBL är av stor betydelse för att komma till rätta med att en byggherre inte lever upp till de krav på ställs på tillgänglighet och användbarhet. Överprövning av kommunala beslut sker genom förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär, enligt 13 kap. PBL, 3, 22 § FL.

²⁹¹ A a s. 11, 21, 23, SoU14 s. 30, Standardregler s. 11 samt Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 29 juni 2001 s. 23 f.

²⁹² Prop. 2000/01:48.

Även vem som har rätt att överklaga och vilken ställning handikapporganisationerna intar har diskuterats med rättsfall RÅ 1989 ref. 126 som exempel. Då en handikapporganisation inte har talerätt finns andra metoder som dessa kan använda sig av för att påverka arbetet med tillgänglighet. Exempel på detta är mainstreaming, en metod som innebär att man skall finna så bra lösningar som möjligt inom ett redan befintligt rapporteringssystem. En annan metod som diskuteras är att skapa en konvention som sedan funktionshindrade individer eller organisationer kan hänvisa till då krav ställs på ökad tillgänglighet. Störst möjlighet att påverka har funktionshindrade personer dock genom att agera i de många olika skedena av en planeringsprocess.²⁹³ Kortfattat är översiktsplanen viktig p.g.a. det samrådsförfarande som sker i samband med att kommunen redovisar sin inställning i olika frågor. När en översiktsplan tas fram skall samråd ske där särskilt handikapporganisationerna bör ges tillfälle att yttra sig och vara delaktiga, enligt 4 kap. 3 § PBL.²⁹⁴ Vad gäller detaljplanen, till skillnad från översiktsplanen, är denna bindande och dess innehåll och lämplighet kan därför överklagas. Besvärsmyndigheten skall endast fastställa eller upphäva planbeslutet. Detsamma gäller områdesbestämmelser.²⁹⁵

I uppsatsen har konstaterats att funktionshindrade individers rättigheter i Sverige till stor del har införlivats i ordinarie lagstiftning, eftersom en person med funktionshinder inte skall betraktas som "föremål för särskilda åtgärder" utan skall ses som en medborgare med rättigheter och skyldigheter".²⁹⁶ Lagstiftningstekniken har dock förändrats från detaljreglerande lagar till ramlagar. Inom en del rättsområden pågår en motsatt tendens. Det ställs istället krav på s.k. rättighetslagstiftning, d.v.s. konkreta lagar som innehåller preciserade rättigheter för enskilda personer eller specifika grupper, exempel på detta är att lagstiftaren valt att skapa lagar mot diskriminering. I uppsatsen har också redogjorts för övriga länders diskrimineringslagstiftning, i synnerhet den kända ADA. Den ses av många som en förebild för svensk diskrimineringslagstiftning och en lösning på hur Sverige kan tillämpa preciserade lagar istället för generell lagstiftning, som t.ex. PBL.

²⁹³ De olika planeringsprocesserna/planläggningsbesluten har beskrivits mer ingående i kap 4.5.

²⁹⁴ Reg. uppdrag tillgänglighet, D6083-1981/2000, 29 juni 2001 s. 9 samt Månsson, Bygg för alla s. 125.

²⁹⁵ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, en kommentar, s. 34.

²⁹⁶ Prop. 1999/2000:79 s. 25.

Eftersom det är en mänsklig rättighet att delta jämlikt och fullt i samhället måste samhället bli tillgängligt för alla och hinder för tillgänglighet rivas. Detta är målet med den nationella handikapplanen.²⁹⁷ Men det finns inte någon lag i Sverige som förbjuder diskriminering av funktionshindrade personer p.g.a. en otillgänglig fysisk miljö.²⁹⁸ Det finns dock allmänna förbud mot diskriminering av kvinnor och män i arbetslivet i JämL. Vidare finns det en lag som förbjuder etnisk diskriminering i arbetslivet.²⁹⁹ Dessutom finns lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning. Men ingen av dessa lagar berör frågan om diskriminering p.g.a. bristande tillgänglighet. Eftersom det är en mänsklig rättighet att inte bli diskriminerad har detta uppmärksammats och en debatt förs och har förts kring det nuvarande stadgandet i 1 kap. 2 § RF. I uppsatsen uppmärksammas detta. Stadgandet är dock ingen rättsligt bindande regel, utan ett program- och målsättningsstadgande som stämmer väl överens med FN:s standardregler.³⁰⁰

8.2 Slutsatser

Uppsatsen visar att det förekommer en del osäkerhet, oklarhet och missnöje med den svenska plan- och bygglagstiftningen. Förslag på hur bristande tillgänglighet kan angripas på rättslig väg finns, men är relativt vagt uttryckta. Följande slutsatser kan dras av den svenska handikappolitiken och rättsläget avseende svensk plan- och bygglagstiftning angående tillgänglighet

- Det saknas klargörande rättskällematerial. Det finns ingen praxis avseende tillgänglighet och således kan inga slutsatser om rättsläget dras. I vissa fall kan analoga slut dock dras av andra förvaltningsrättsliga avgöranden.³⁰¹
- Hinder finns i den fysiska miljön (miljörelativ definition). Dessa skall vara åtgärdade senast år 2010.
- Lagändringarna i PBL den 1 juli 2001 innebär att kraven på tillgänglighet skärps. Kravet är tydligare och mer precist än tidigare.
- Sverige står bakom de mänskliga rättigheterna. Svensk målsättning är att leva upp till FN:s standardregler, trots att dessa ej är juridiskt bindande, vare sig detta sker genom mainstreaming eller konvention.

²⁹⁷ Prop. 1999/2000:79.

²⁹⁸ Se dock kap 7.2 samt 7.2.1 i uppsatsen vad som skrivs om 3, 6 §§, lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

²⁹⁹ Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

³⁰⁰ Prop. 2001/02:72 s. 15.

- Det förekommer en allmän oro för att sanktionsmöjligheterna är för svaga och verkningslösa.
- Förslag finns att stärka handikapporganisationernas roll. Tillgänglighet och användbarhet kan bli tillgodosett redan i planeringsprocessen genom att handikapprörelser deltar i de samråd som sker och skaffar sig en ökad kunskap om arkitektur, juridik och plan- och byggprocessen.
- Det finns diskrimineringslagstiftning i Sverige, men den täcker inte området tillgänglighet. Ett undantag är lag (1992:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.
- Förbättrad tillgänglighet är en investering och inte en utgift.

³⁰¹ Se exempel på detta i kap. 6.1.2.1.

9 Källförteckning

Offentligt tryck

Prop. 1985/86:1, Ny plan- och bygglag

Prop. 1993/94:178, Ändring i plan- och bygglagen, m.m.

Prop. 1994/95:230, Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.

Prop. 1999/2000:79, Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken

Prop. 2000/01:48, Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser

Prop. 2001/02:72, Ändringar i regeringsformen - samarbetet i EU m.m.

SOU 1964:43, Social omvårdnad och handikapp

SOU 1976:20, Kultur åt alla

SOU 1992:52, Ett samhälle för alla

SOU 1994:35, Vår andes stämma – och andras: kulturpolitik och internationalisering

SOU 1994:36, Miljö- och fysisk planering

SOU 1994:136, Överprövning av beslut i plan- och byggärenden

SOU 2000:38, Velfärd, vård och omsorg

SOU 2001:5, Funktionshinder och välfärd

SOU 2001:19, Vissa grundlagsfrågor

SOU 2001:48, Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting

SOU 2001:56, Funktionshinder och välfärd

2000/01:Bo05, Bostadsutskottets betänkande: Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser

1999/2000:SoU14, Socialutskottets betänkande: Nationell handlingsplan för handikappolitiken

Rskr. 2000:01:155, Riksdagsskrivelse: Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser

Dir. 1992:104, Kommittédirektiv: Översyn av plan- och bygglagen, m.m.

Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 4 september 2000

Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 20 februari 2001

Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083 - 1981/2000, 29 juni 2001

Rättsfall

RÅ 1936 ref. 48

RÅ 1963 K183

RÅ 1968 ref. 34

RÅ 1973 ref. 20

RÅ 1976 ref. 50

RÅ 1986 ref. 108

RÅ 1989 ref. 126

NJA 1927 s. 563

NJA 1950 s. 387

Litteratur

Boverket, Allmänna råd 1995:3, "Boken om lov, tillsyn och kontroll", uppl. 2.1., Rättssekretariatet, Boverket, Karlskrona

Boverkets byggregler, BBR, BFS, 1993:57 ändrad genom BFS 1998:38

Boverkets allmänna råd om ändring av byggnad, BÄR, 1996:4 ändrad genom 1999:1

Byrnes A., "Disability rights and human rights: plunging into the "mainstream"?", s. 84-97, i Rioux M. (red), "Let the World Know - Report of a seminar on Human Rights and Disability", 2000

Dammert R., "Funktionshinder- Vad är det?", uppl. 9:1. 2000, CE Fritzes, Stockholm

Didón L. U., Magnusson L., Millgård O., Molander S., "Plan- och bygglagen. En kommentar". 1987, Norstedts Förlag, Stockholm

Didón L. U., Magnusson L., Millgård O., Molander S., "Plan- och bygglagens grunder. Med naturresurslagen". 1 uppl. 1997 Norstedts Juridik AB, Stockholm

Esping H., "Ramlagar i förvaltningspolitiken", 1 uppl. 1994, SNS Förlag, Stockholm

Handikappombudsmannens 7:e rapport till regeringen, "Tillgänglighet för alla", 2001, Stockholm

Handikappombudsmannen, "Tänkte inte på det... Kommunhandbok om hur man skapar ett tillgängligare samhälle", 1998, Stockholm

Hellners T. & Malmqvist B., "Nya förvaltningslagen - med kommentarer", 5 uppl. 1999, Norstedts Juridik AB, Stockholm

Handikappinstitutet (nuvarande Hjälpmedelsinstitutet) och AB Svensk Byggtjänst, "Bygg ikapp handikapp", 2 uppl. 1995, Stockholm

Hjälpmedelsinstitutet, "Tillgänglighet i planerings- och byggprocessen. Det blir aldrig tillgängligt av en slump, men ofta otillgängligt av små misstag!", 1 uppl. 1999, Vällingby

Hollander A., "Rättighetslag i teori och praxis", 1995, Iustus Förlag, Uppsala

Jensen U. & Ryllander S., "Att skriva juridik - regler och råd", 2 uppl. 1992, Iustus förlag, Uppsala

Lindberg C-O., Om besvärprövning av planbeslut, FT 1992 s. 465-493

Lindberg C-O., Överlämnande av besvär till högre instans, FT 1996 s. 43-46

Lindberg L., "Principer, diskriminering och tillgänglighet", i Tideman M. (red), "Handikapp, synsätt, principer, perspektiv", 1999, Johansson & Skyttmo Förlag, Stockholm

Lindqvist B., "Politikern mot forskaren: Full delaktighet: realism eller dröm" i Tideman M. (red), "Hur lever handikappade i dag?", 1997, Wigforsinstitutet, Högskolan i Halmstad, Halmstad

Malmström S. & Györki I., "Bonniers svenska ordbok", 1 uppl. 1981, BonnierFakta Bokförlag AB, Finland

Månsson K., "Bygg för alla", 1999, AB Svensk Byggtjänst och NHR, Stockholm

Ragnemalm H., "Förvaltningsprocessrättens grunder", 7 uppl. 1992, Juristförlaget, Stockholm

Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, A/RES/48/96. 20 december 1993

Strömberg H., "Allmän förvaltningsrätt", 17 uppl. 1995, Liber AB, Malmö

Strömberg H., "Speciell förvaltningsrätt", 14 uppl. 1999, Liber AB, Malmö

Söder M., "Politikern mot forskaren: Handikapp i förändring" i Tideman M. (red), "Hur lever handikappade i dag?", 1997, Wigforsinstitutet, Högskolan i Halmstad, Halmstad

Tekniska Nomenklaturcentralen, "Plan- och byggtermer 1994", 1994, Gotab, Stockholm

Tideman M., "Perspektiv på funktionshinder och handikapp", 2000, Studentlitteratur, Lund

Utrikesdepartementet och Socialdepartementet, "Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet", 1995, Gotab 13250, Stockholm

Vahlne-Westerhäll L., "Den svenska socialrätten", 1990, Norstedts Förlag, Stockholm

Pressmeddelande

Pressmeddelande från Socialdepartementet 2000-03-21

Pressmeddelande från Socialdepartementet 2001-12-07

Artiklar

Aftonbladet, 2001-04-27, "Sverige står i vägen för mänskliga rättigheter" av Anita Klum, Peter Nobel, prof. Göran Melander

Arkitekten nr 1/2002, "Kårhuset diskriminerande" av Jan Paulsson

Arkitekten, nr 10/2001, "Funktion - för fler" av Birgitta Mekibes

Europeiska gemenskapens officiella tidning, 2001-12-19

Kontakten, nr 5/2001, NHR

Svenska Dagbladet, 2000-07-28, "Splittrat skydd av mänskliga rättigheter" av Lars Lööv, Margareta Wadstein, Hans Ytterberg.

Sydsvenska Dagbladet, 2001-08-23, "Vilka ska bo i Bo01?" av Lars Lööv.

Hemsidor

http://www.ho.se/Nyhetsbrev/2001/nyhetsbrev_4_2001.htm

<http://www2.riksdagen.se>

<http://www.hso.se/EU-sekretariatet/nyheter/memorandumsvenska.html>

<http://www.hso.se/EU-sekretariatet/historik.html>

www.ho.se

<http://www.hi.se/Tillganglig/bygglagstiftning.shtm>

www.eu2001.se

http://europa.eu.int/comm/employment_social/disability/day_en.html

www.un.se

<gopher://gopher.un.org/00/ga/recs/48/96>

<http://www.who.int/icidh/index/html>

<http://www.who.int/inf-pr-2001/en/pr2001-48.html>

10 Bilaga

10.1 Bilaga 1

Definitioner - termer inom byggområdet³⁰²

Allmän/Offentlig plats: Dessa två termer blandas ofta i plan- och byggsammanhang. Allmän plats som även kallas offentlig plats av t.ex. Boverket, är sådan mark som i detaljplan har redovisats som allmän plats. Exempelvis gator, vägar, torg och parker men även tåg, bussar, båtar och restauranger kan vara allmänna platser om allmänheten har tillträde dit, 5 kap. 3 § PBL.³⁰³ I Boverkets allmänna råd 1996:1, anges att ”med allmän plats avses ett område som är allmänt tillgängligt och avsett för gemensamma behov. Detta innebär bl.a. att det inte får stängas av för allmänheten. En allmän plats, vars huvudtyp är gata, torg och park, får heller inte fastighetsindelas på sådant sätt att enskild mark uppkommer.”³⁰⁴ Offentlig plats har en annorlunda innebörd enligt 1 kap 2 § ordningslagen (1993:1617) än inom bygglagstiftningen.³⁰⁵ Dessutom har allmän plats en annan innebörd enligt 16 kap. 16 § brottsbalken (1962:700) än inom bygglagstiftningen.³⁰⁶

Anläggning: I PBL indelas anläggningar i byggnader och andra anläggningar. Exempel på andra anläggningar är broar, flygfält, tunnlar och idrottsplatser. Se 8 kap 2 § PBL.³⁰⁷

Annan ändring: Avser yttre eller inre åtgärd som innebär ändring av t.ex. planlösning, fasad och konstruktion i större omfattning än vad som följer av underhåll.³⁰⁸

³⁰² TNC 95 är en fackordlista inom byggområdet. Jag har sammanställt termer och definitioner som jag anser har relevans för uppsatsen. Dessa definitioner ansluter till centrala dokument inom byggsektorn bl.a. PBL, BBR (se BBR 1:6), EG- direktiv etc. Definitionerna syftar till byggområdet. Således avser denna bilaga inte att beskriva eventuella skillnader mellan termernas betydelse beroende på i vilken lag de används, om inte annat anges.

³⁰³ Boken om lov, tillsyn och kontroll s. 35.

³⁰⁴ Boken om detaljplan och områdesbestämmelser nämns i Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 20 februari 2001 s. 7.

³⁰⁵ Enligt 1 kap. 2 § OL är ”offentlig plats en plats i detaljplan som redovisas som allmän plats och som upplåtits för sitt ändamål m.m.”. Enligt lag (1957:259) om rätt för kommunen att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. definieras ”offentlig plats” på samma sätt som i OL.

³⁰⁶ 16 kap. 16 § BrB: ”Den som för oljud på allmän plats... döms för förargelseväckande beteende till penningböter”.

³⁰⁷ TNC 95 s. 34.

³⁰⁸ BÄR s. 7. Ändringsbegreppet är inte kopplat till byggnadens brukstid, utan ändringen som sådan.

Byggnad: ”Varaktig konstruktion av tak och vanligen även väggar, som står på mark eller är placerad helt eller delvis under mark och är så stor att människor kan uppehålla sig i den.” Detta begrepp definieras inte i PBL eller någon annan lag. Ledning måste sökas i rättspraxis.³⁰⁹ Inte bara ”vanliga hus” har ansetts som byggnader utan även bl.a. kiosk (NJA 1927 s. 563), lekstuga (NJA 1950 s. 387) och sol- och vindskydd (RÅ 1963 K183). Både små och enkla konstruktioner eller lätt flyttbara sådana har ansetts vara byggnader. Hänsyn vid bedömningen tas till användningssättet, utformningen och varaktigheten i användningen.³¹⁰

Byggnadsverk: Sammanfattande term för byggnad och anläggning. Med anläggning menas i detta avseende ”andra anläggningar”. Definitionen har stöd i EG:s byggproduktiv (89/106/EEG).³¹¹

Lokal/lokalenhet/lokalutrymme: Lokal eller lokalenhet är en nyttjandeenhet som omfattar lokalutrymmen. Lokalutrymme är ett utrymme som är inrättat för annat ändamål än boende och som inte är avsett för allmän kommunikation eller byggnadens drift.³¹² Offentlig, publik eller allmän lokals gemensamma benämning är ”lokal dit allmänheten har tillträde och befintlig allmän plats”.³¹³ ”Lokal” finns inte tydligt definierat någonstans. ”Lokal” definieras av Boverket som en nyttjandeenhet som omfattar lokalutrymmen, exempelvis butiker, kontor och lager. Boverket föreslår en ändring i lag för att ”lokal dit allmänheten har tillträde” skall ha en enhetlig betydelse och definition, och inte kunna missförstås. Denna lyder: ” Med uttrycket *lokal dit allmänheten har tillträde* avses receptioner eller andra motsvarande lokaler hos en statlig eller kommunal myndighet; sjukhus och vårdcentraler, skolor, bibliotek, teatrar, biografer, samlingslokaler, buss- och taxistationer, järnvägsstationer, flygterminaler, apotek, kiosker, restauranger, affärslokaler och andra lokaler avsedda att betjäna eller användas av allmänheten.”³¹⁴

³⁰⁹ TNC 95 s. 61.

³¹⁰ Boken om lov, tillsyn och kontroll s. 4 f.

³¹¹ TNC 95 s. 64.

³¹² A a s. 150.

³¹³ Se t.ex. Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 20 februari 2001 s. 5, 9 f f. Boverket förespråkar ordet publik lokal.

³¹⁴ A a s. 6.

Områden för andra anläggningar än byggnader och andra anläggningar än byggnader: ”Områden för andra anläggningar än byggnader” avser sådan mark som används eller behövs för ett normalt nyttjande av anläggningen.³¹⁵ Observera att det med ”område för andra anläggningar än byggnader” förutsätter att det inte finns någon byggnad på området. Om det finns en byggnad på marken är det istället per definition en tomt.³¹⁶

Tekniska egenskapskrav/funktionskrav: De tekniska egenskapskraven som ställs i BVL är verifierbara eller kvantifierade krav på en egenskap hos byggnad, anläggning, del därav eller produkt vid bestämd användning. Exempel: krav på mått, och ytjämnhet.³¹⁷

Tillbyggnad/påbyggnad: Innebär åtgärder varigenom befintlig byggnad utökas i sidled, höjddled eller djupled³¹⁸. Enligt PBL innefattas ”påbyggnad” i begreppet tillbyggnad. Begreppen finns inte definierade i lagtexten, men förarbetena ger ledning: med till- eller påbyggnad avses i PBL åtgärder som syftar till att öka byggnadens volym oavsett i vilken riktning det sker. Åtgärder av ringa omfattning som t.ex. anordnande av mindre veranda, balkong och blomsterfönster räknas inte.³¹⁹

Åtgärd: Bestämmelserna i 10 kap. 3 § PBL avser ”viss åtgärd”. Med detta menas byggnadsarbeten men även andra åtgärder som t.ex. schaktning, fyllning och trädfällning samt återanvändning av lokal och vad avser förbud t.ex. olovligt ianspråktagande av en bostadslägenhet för annat ändamål.³²⁰

*Ändring:*³²¹ I begreppet ”ändring” ingår begreppen ”tillbyggnad”, ”påbyggnad” och ”annan ändring.” Begreppet ”ombyggnad” finns inte längre i svensk bygglagstiftning.³²² Begreppet ”ändring” ersatte ombyggnadsbegreppet den 1 januari 1995. Någon ändring av innebörden i sak är inte tänkt.³²³ ”Ändring av byggnad” är

³¹⁵ Boken om lov, tillsyn och kontroll, s. 35.

³¹⁶ Reg. uppdrag tillgänglighet, Dnr B6083-1981/2000, 20 februari 2001, s. 7.

³¹⁷ Prop. 1993/94:178 s. 100 samt TNC 95 s. 76, 97.

³¹⁸ BÄR s. 7.

³¹⁹ Prop. 1985/86:1 s. 675 f samt TNC 95 s. 220.

³²⁰ Prop. 1985/86:1 s. 769.

³²¹ I BÄR 1996:4. är 3 kap. av intresse.

³²² BÄR s. 7.

³²³ Boken om lov, tillsyn och kontroll avsnitt 8 s. 2, 6 samt prop. 1993/94:178 s. 95, 99.

ett begrepp som sammanfattar att ändringar skall ske så att byggnadens särdrag beaktas och dess kvaliteter tas till vara. Vid "ändring" skall varsamhet beaktas. Byggnadens karaktär får inte förvanskas p.g.a. byggnadens historiska värde eller dylikt. Varsamhetskravet bör dock inte användas så att det hindrar att ändringar som genomförs i syfte att tillgodose exempelvis förbättrad tillgänglighet, 3 kap. 10, 12 §§ PBL.